

3 1761 11649819 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116498197>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47—Meetings Nos. 71 to 77

Tuesday, April 25, 1995
Thursday, April 27, 1995
Thursday, May 4, 1995
Tuesday, May 9, 1995
Thursday, May 11, 1995
Tuesday, May 16, 1995
Thursday, May 18, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 47—Réunions n°s 71 à 77

Le mardi 25 avril 1995
Le jeudi 27 avril 1995
Le jeudi 4 mai 1995
Le mardi 9 mai 1995
Le jeudi 11 mai 1995
Le mardi 16 mai 1995
Le jeudi 18 mai 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an examination of
Gender-Based Refugee Claims

Consideration of a draft report

Pursuant to Standing Orders 110 and 111, review of Order in
Council Appointments to the Immigration and Refugee
Board

Main Estimates 1995–96 under CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION: Votes 1, 5, 10 and 15

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen de
revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe

Considération d'une ébauche de rapport

Conformément aux articles 110 et 111 du Règlement, étude
des nominations par décret à la Commission de
l'immigration et du statut de réfugié

Budget des dépenses principal 1995–1996 sous la rubrique
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION: crédits 1, 5, 10 et 15

WITNESSES:

(See end of document)

TÉMOINS:

(Voir fin du document)



STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION

Chair: Eleni Bakopanos

Vice-Chairs: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Members

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Maud Debieu
Beryl Gaffney
Art Hanger
Gar Knutson
Philip Mayfield
Anna Terrana

Associate Members

Margaret Bridgman
John Bryden
Simon de Jong
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
John Loney

(Quorum 6)

Pat Steenberg

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

Présidente: Eleni Bakopanos

Vice-présidents: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Membres

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Maud Debieu
Beryl Gaffney
Art Hanger
Gar Knutson
Philip Mayfield
Anna Terrana

Membres associés

Margaret Bridgman
John Bryden
Simon de Jong
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
John Loney

(Quorum 6)

La greffière du Comité

Pat Steenberg

REPORTS TO THE HOUSE

Monday, May 15, 1995

The Standing Committee on Citizenship and Immigration has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee has considered the Order in Council Appointments dated February 28, 1995, appointing Jean-Guy Fleury as Executive Director of the Immigration and Refugee Board and John P. Frecker as a full-time Member and Deputy Chairperson of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board.—Sessional Paper No. 8540-351-14G (*Referred to the Standing Committee on Citizenship and Immigration on Monday, April 24, 1995*).

Your Committee has examined the qualifications of the appointees and found them to be competent to perform the duties of the posts to which they were appointed.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 47, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le lundi 15 mai 1995

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Le Comité a examiné les nominations, par décret du conseil daté du 28 février 1995, de Jean-Guy Fleury en tant que directeur général de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ainsi que John P. Frecker en tant que membre à temps plein et vice-président de la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.—Document parlementaire no. 8540-351-14G (*Déféré au comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration le lundi 24 avril 1995*).

Le Comité a étudié les qualités des titulaires et a constaté que ces personnes étaient aptes à remplir les fonctions du poste auquel elles ont été nommées.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*fascicule n° 47, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

ELENI BAKOPANOS,

Chair.

Wednesday, May 31, 1995

Le mercredi 31 mai 1995

The Standing Committee on Citizenship and Immigration has the honour to present its

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a l'honneur de présenter son

SIXTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, March 29, 1995, your Committee has considered Votes 1, 5, 10 and 15 under CITIZENSHIP AND IMMIGRATION in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1996, and reports the same.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 47, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du mercredi 29 mars 1995, votre Comité a examiné les crédits 1, 5, 10 et 15 inscrits sous la rubrique CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1996, et en fait rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*fascicule n° 47, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

ELENI BAKOPANOS,

Chair.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 25, 1995

(Meeting No. 71)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:06 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Art Hanger and Osvaldo Nunez.

Acting Members present: Georgette Sheridan for Gar Knutson and Jan Peric for Beryl Gaffney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witness: As individual: Gordon King.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of Gender-based Refugee Claims. (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

Mr. King made a statement and answered questions.

At 10:03 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 27, 1995

(Meeting No. 72)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:07 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson and Osvaldo Nunez.

Acting Members present: Bonnie Hickey for Mary Clancy and Jan Peric for Beryl Gaffney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic: Avvy Go, Executive Director. *From the United Nations High Commissioner for Refugees:* Lois Adams, Deputy Representative (Canada).

By unanimous consent, the Committee proceeded to a consideration of other business.

By unanimous consent, it was agreed, — That the budget for the Sub-Committee on Immigration Consultants and *Diminishing Returns* be approved and that the Chair request the necessary funds from the Budget Sub-Committee.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee proceeded to its consideration of Gender-based Refugee Claims. (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

Avvy Go from the Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic made a statement and answered questions.

Lois Adams from the United Nations High Commissioner for Refugees made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 25 AVRIL 1995

(Séance n° 71)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 06, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Art Hanger et Osvaldo Nunez.

Membres suppléants présents: Georgette Sheridan pour Gar Knutson et Jan Peric pour Beryl Gaffney.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: À titre individuel: Gordon King.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (Voir les *Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

M. King fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 03, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 27 AVRIL 1995

(Séance n° 72)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 07, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson et Osvaldo Nunez.

Membres suppléants présents: Bonnie Hickey pour Mary Clancy et Jan Peric pour Beryl Gaffney.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: De la «Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic»: Avvy Go, directrice générale. *Du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:* Lois Adams, représentant adjoint (Canada).

Sur consentement unanime, le Comité étudie d'autres travaux.

Sur consentement unanime, il est convenu — Que le budget de Sous-comité sur les conseillers en immigration et le document *Diminishing Returns* soit approuvé et que le président demande les fonds nécessaires au Sous-comité du budget.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (Voir les *Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Avvy Go, de la «Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic», fait une déclaration et répond aux questions.

Lois Adams, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, fait une déclaration et répond aux questions.

At 10:43 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 4, 1995
(Meeting No. 73)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 8:34 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Vice-Chair, Stan Dromisky, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Immigration and Refugee Board: Jean-Guy Fleury, Executive Director; John P. Frecker, Full-Time Member and Deputy Chairperson, Convention Refugee Determination Division.

In accordance with its mandate under Standing Orders 110 and 111, the Committee proceeded to review Order-in-Council Appointments to the Immigration and Refugee Board.

Jean-Guy Fleury answered questions.

John Frecker answered questions.

The Vice-Chair presented the Eleventh Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-Committee met on Tuesday, May 2, 1995, and agreed to make the following recommendation:

Further to the motion adopted Thursday, May 5, 1994 in relation to the Committee's study of the Citizenship Act (witnesses),—That the Sub-Committee set up to establish a revised witness list cease to exist and that it be struck from the Wednesday listing in the *Débats*.

At 9:34 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 9, 1995
(Meeting No. 74)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:10 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Other Member present: John Loney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Bar Association: Catherine Ann Sas, Vice-Chair, Immigration Law Section (National); David Matas, Secretary-Treasurer, Immigration Law Section (National); Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee proceeded to its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

À 10 h 43, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 MAI 1995
(Séance n° 73)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 8 h 34, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Stan Dromisky (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: De la Commission de l'immigration et du statut de réfugié: Jean-Guy Fleury, directeur général; John P. Frecker, membre à temps plein et vice-président, Section du statut de réfugié.

Conformément aux articles 110 et 111 du Règlement, le comité examine les décrets de nomination à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Jean-Guy Fleury répond aux questions.

John Frecker répond aux questions.

Le vice-président présente le Onzième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure:

Au cours de sa réunion du 2 mai 1995, Votre Sous-comité a convenu de vous faire les recommandations suivantes:

Dans le cadre de la motion adoptée le jeudi 5 mai 1994 relativement à l'étude de la Loi sur la citoyenneté par le Comité (témoins),—Que le sous-comité chargé d'établir une liste révisée des témoins soit aboli et qu'il soit retiré de la liste du mercredi dans les *Débats*.

À 9 h 34, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 MAI 1995
(Séance n° 74)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 10, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Autre député présent: John Loney.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: Catherine Ann Sas, vice-présidente, Section du droit de l'immigration (nationale); David Matas, secrétaire-trésorier, Section du droit de l'immigration (nationale); Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales.

Conformément au paragraphe 198(2) du Règlement, le Comité étudie les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Joan Bercovitch, Catherine Ann Sas and David Matas from the Canadian Bar Association made statements and answered questions.

And the Chair having ruled a question not in order.

Whereupon, Osvaldo Nunez appealed the decision of the Chair.

And the question being put on the decision, it was, by a show of hands, an equality of votes: YEAS: 4; NAYS: 4.

STATEMENT OF THE CHAIR

Since the decision has not been overruled, I declare the decision sustained.

At 10:20 o'clock, a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 11, 1995
(Meeting No. 75)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the National Action Committee on the Status of Women: Sunera Thobani, President; Amy Go. *From the Inter-Church Committee for Refugees:* Elsa Tesfay Musa, Refugee and Emergency Relief Coordinator, Primate's Fund, Anglican Church of Canada; Heather Macdonald, Program Officer, Refugees, Immigration and Race Relations, Division of Mission in Canada, United Church of Canada; Dr. Nancy Pocock, Quaker Committee for Refugees.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee proceeded to its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

Sunera Thobani made a statement and, with the other witness from the National Action Committee on the Status of Women, answered questions.

By unanimous consent, the Chair presented the Twelfth Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-Committee met on Tuesday, May 9, 1995, and agreed to make the following recommendations:

1. That, pursuant to Standing Orders 110 and 111, the Committee report to the House that it had examined the qualifications of Order-in-Council appointees Jean-Guy Fleury, Executive Director, and John P. Frecker, Member and Deputy-Chairperson, Convention Refugee Determination Division, of the Immigration and Refugee Board and found them competent to perform the duties of the posts to which they were appointed.

2. That the Committee meet on Thursday, May 18, 1995, to dispose of its study of the Main Estimates, including the proposed motions of Philip Mayfield.

Joan Bercovitch, Catherine Ann Sas et David Matas, de l'Association du Barreau Canadien, font des déclarations et répondent aux questions.

Le président ayant déclaré une question irrecevable:

Osvaldo Nunez en appel alors de la décision du président.

La décision du président, mise aux voix, donne lieu au partage des voix: POUR, 4; CONTRE, 4

DÉCLARATION DU PRÉSIDENT

Puisqu'elle n'a pas été rejetée, je déclare la décision maintenue.

À 10 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 11 MAI 1995
(Séance n° 75)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 08, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Sunera Thobani, présidente; Amy Go. *Du Comité inter-églises pour les réfugiés:* Elsa Tesfay Musa, coordinatrice de l'aide aux réfugiés et de l'aide d'urgence, Eglise anglicane du Canada; Heather Macdonald, agente de programmes, Réfugiés, immigration et relations raciales, Division de Mission au Canada de l'Eglise unie du Canada; Nancy Pocock, Comité Quaker pour les réfugiés.

Conformément au paragraphe 198(2) du Règlement, le Comité étudie les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Sunera Thobani fait une déclaration et répond au question avec l'autre témoin du Comité canadien d'action sur le statut d'action sur le statut de la femme.

Sur consentement unanime, la présidente présente le Douzième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

Votre Sous-comité s'est réuni le mardi 9 mai 1995 et a convenu de vous faire les recommandations suivantes:

1. Que le Comité, conformément aux articles 110 et 111 du Règlement, informe la Chambre qu'il a bel et bien examiné les décrets de nomination à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de Jean-Guy Fleury, directeur général, et de John P. Frecker, membre et président suppléant, Section du statut de réfugié, et qu'il a constaté que ces personnes possédaient les qualifications et la compétence exigées par les fonctions de leur poste.

2. Que le Comité se réunisse le jeudi 18 mai 1995 pour compléter son étude du budget des dépenses principal, ainsi que des projets de motion de Philip Mayfield.

3. That, in relation to its study on Gender-based Refugee Claims, at its meeting of Thursday, May 18, 1995, the Committee instruct the researcher on the contents of a report.

4. That, on Thursday, June 1, 1995, the Committee hear the Minister on the Departmental Outlooks.

Mary Clancy moved, — That the Twelfth Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure be concurred in.

After debate, the question being put on the motion, it was, by a show of hands, concurred in: YEAS: 3; NAYS: 0.

Ordered, — That the Chair present to the House the Report on the appointments by Order in Council of Jean-Guy Fleury and John P. Frecker.

Heather Macdonald, Elsa Musa and Nancy Pocock from the Inter-Church Committee for Refugees made statements and answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 16, 1995

(Meeting No. 76)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 8:40 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Vice-Chair, Stan Dromisky, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson, Philip Mayfield and Anna Terrana.

Acting Members present: Shaughnessy Cohen for Mary Clancy and Janko Peric for Beryl Gaffney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: As Individual: Audrey Macklin, Professor at Law. *From the Refugee Lawyers Association*: Kristin Marshall, Member, Executive; Connie Nakatsu, Member, Executive, *From «L'Association Québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration»*: Pascale Vigneau, Lawyer; Marie-Louise Côté, Lawyer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee proceeded to its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

Audrey Macklin made a statement and answered questions.

Connie Nakatsu made a statement and, with the other witness from the Refugee Lawyers Association, answered questions.

Marie-Louise Côté made a statement and, with the other witness from "L'Association des avocats et avocates en droit de l'immigration", answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 18, 1995

(Meeting No. 77)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:20 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

3. Que le Comité, au cours de sa réunion du jeudi 18 mai 1995, donne des instructions à l'attaché de recherche sur la teneur d'un rapport à établir dans le cadre de son étude sur les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe.

4. Que le jeudi 1^{er} juin 1995, le Comité entende le ministre relativement aux Perspectives de son ministère.

Mary Clancy propose — Que le Douzième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Après débat, la motion mis aux voix par vote à main levée, est adoptée par 3 voix contre 0.

Il est ordonné — Que la présidente présente à la Chambre le rapport sur les décrets de nomination de Jean-Guy Fleury et John P. Flecker.

Heather Macdonald, Elsa Musa et Nancy Pocock, du Comité inter-églises pour les réfugiés, font des déclarations et répondent aux questions.

À 10 h 50, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 16 MAI 1995

(Séance n° 76)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 8 h 40, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Stan Dromisky (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Maud Debien, Stan Dromisky, Gar Knutson, Philip Mayfield et Anna Terrana.

Membres suppléants présents: Shaughnessy Cohen pour Mary Clancy et Janko Peric pour Beryl Gaffney.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: À titre individuel: Audrey Macklin, professeure de droit. *De la «Refugee Lawyers Association»*: Kristin Marshall, membre, Exécutif; Connie Nakatsu, Membre, Exécutif. *De l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration*: Pascale Vigneau, avocate; Marie-Louise Côté, avocate.

Conformément au paragraphe 198(2) du Règlement, le Comité étudie les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Audrey Macklin fait une déclaration et répond aux questions.

Connie Nakatsu fait une déclaration et, avec l'autre témoin de la «Refugee Lawyers Association», répond aux questions.

Marie-Louise Côté fait une déclaration et, avec l'autre témoin de l'Association québécoise des avocats et des avocates en droit de l'immigration, répond aux questions.

À 10 h 50, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 18 MAI 1995

(Séance n° 77)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 9 h 20, dans la salle 705, La Promenade, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Philip Mayfield and Anna Terrana.

Acting Members present: Jean Augustine for Gar Knutson and Christiane Gagnon for Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

The Committee proceeded to the consideration of a draft report.

At 10:27 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit in public.

The Committee resumed consideration of the Main Estimates 1995-1996 under CITIZENSHIP AND IMMIGRATION: Votes 1, 5 and 10 (Citizenship and Immigration Department) and Vote 15 (Immigration and Refugee Board of Canada). (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, March 28, 1995, Issue No. 41*).

The Chair called Vote 1.

On Vote 1.

Philip Mayfield moved,—That Vote 1 in the amount of \$286,173,000, less the amount of \$71,543,250 granted in interim supply, be reduced by \$30,632,000 to \$183,997,750.

After debate, the question being put on the motion, it was, by a show of hands, negatived: YEAS: 1; NAYS: 6.

Philip Mayfield moved,—Given that:

a) the Minister of Citizenship and Immigration intends to table a new Citizenship Act later this year; and

b) the main estimates for the Department of Citizenship and Immigration state that the federal government will launch "a promotion strategy to complement a new and strengthened Citizenship Act";

That this Committee request immediately from the Department a full accounting of all costs expected to be incurred for the promotion and implementation of the new Citizenship Act, as well as a detailed list of which Department activities will see spending reductions to offset this spending.

The question being put on the motion, it was negatived on the following division:

YEAS

Christiane Gagnon

Philip Mayfield—(2)

NAYS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

The question being put on Vote 1, it was carried, on the following division:

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Philip Mayfield et Anna Terrana.

Membres suppléants présents: Jean Augustine pour Gar Knutson et Christiane Gagnon pour Osvaldo Nunez.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au paragraphe 198(2) du Règlement, le Comité étudie les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Le Comité étudie une ébauche de rapport.

À 10 h 27, le Comité lève le huis clos.

Le Comité reprend l'étude du budget des dépenses principal pour 1995-1996, sous la rubrique CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION, les crédits 1, 5 et 10 (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration) et le crédit 15 (Commission de l'immigration et du statut de réfugié). (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 28 mars 1995, fascicule n° 41*).

Le président met le crédit 1 en délibération.

Crédit 1

Philip Mayfield propose—Que le crédit 1, au montant de 286 173 000\$, moins les 71 543 250\$ consentis dans les crédits provisoires, soit réduit de 30 632 000\$ pour s'établir à 183 997 750\$.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par 6 voix contre 1.

Philip Mayfield propose—Étant donné que:

a) le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a l'intention de déposer une nouvelle loi sur la citoyenneté plus tard cette l'année; et

b) le Budget des dépenses principal du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration indique que le gouvernement fédéral lancera «une stratégie visant à compléter une nouvelle loi renforcée sur la citoyenneté»;

Que ce Comité demande immédiatement au Ministère un relevé complet de tous les coûts prévus pour la promotion et l'application de la nouvelle Loi sur la citoyenneté, ainsi qu'une liste détaillée des activités du ministère qui subiront des réductions financières pour compenser ces dépenses.

La motion, mis aux voix, est rejetée:

POUR

Christiane Gagnon

Philip Mayfield—(2)

CONTRE

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

Le crédit 1, mis aux voix, est adopté.

YEAS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

NAYS

Philip Mayfield—(1)

The Chair called Vote 5.

On Vote 5.

Philip Mayfield moved,—That Vote 5 in the amount of \$24,834,000, less the amount of \$6,208,500 granted in interim supply, be reduced by \$2,490,000 to \$16,135,500.

The question being put on the motion, it was negatived on the following division:

YEAS

Philip Mayfield—(1)

NAYS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian
Mary Clancy

Stan Dromisky
Christiane Gagnon
Anna Terrana—(6)

The question being put on Vote 5, it was carried, on the following division:

YEAS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian
Mary Clancy

Stan Dromisky
Christiane Gagnon
Anna Terrana—(6)

NAYS

Philip Mayfield—(1)

The Chair called Vote 10.

On Vote 10.

Philip Mayfield moved,—That Vote 10 in the amount of \$256,335,000, less the amount of \$85,445,000 granted in interim supply, be reduced by \$59,780,000 to \$111,110,000.

The question being put on the motion, it was negatived on the following division:

YEAS

Christiane Gagnon

Philip Mayfield—(2)

NAYS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

The question being put on Vote 10, it was carried, on the following division:

POUR

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

CONTRE

Philip Mayfield—(1)

La présidence met le crédit 5 en délibération.

Crédit 5

Philip Mayfield propose—Que le crédit 5, au montant de 24 834 000\$, moins les 6 208 500\$ consentis dans les crédits provisoires, soit réduit de 2 490 000 pour s'établir à 16 135 500\$.

La motion, mise aux voix, est rejetée.

POUR

Philip Mayfield—(1)

CONTRE

Jean Augustine
Sarkis Assadourian
Mary Clancy

Stan Dromisky
Christiane Gagnon
Anna Terrana—(6)

Le crédit 5, mis aux voix, est adopté.

POUR

Jean Augustine
Sarkis Assadourian
Mary Clancy

Stan Dromisky
Christiane Gagnon
Anna Terrana—(6)

CONTRE

Philip Mayfield—(1)

Le président met le crédit 10 en délibération.

Crédit 10

Philip Mayfield propose—Que le vote 10, au montant de 256 335 000\$, moins les 85 445 000\$ consentis dans les crédits provisoires, soit réduit de 59 780 000\$ pour s'établir à 111 110 000\$.

La motion, mise aux voix, est rejetée.

POUR

Christiane Gagnon

Philip Mayfield—(2)

CONTRE

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

Le crédit 10, mis aux voix, est adopté:

YEAS

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

NAYS

Philip Mayfield—(1)

The Chair called Vote 15.

And the question being put on Vote 15, it was agreed to, on division.

Ordered,—That the Chair report Votes 1, 5 and 10 (Citizenship and Immigration Department) and Vote 15 (Immigration and Refugee Board of Canada) under CITIZENSHIP AND IMMIGRATION in the Main Estimates for the year 1995-96 to the House.

At 10:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Pat Steenberg

Clerk of the Committee

POUR

Jean Augustine
Sarkis Assadourian

Mary Clancy
Stan Dromisky
Anna Terrana—(5)

CONTRE

Philip Mayfield—(1)

Le président met le crédit 15 en délibération.

Le crédit 15, mis en délibération, est adopté.

Il est ordonné—Que le président fasse rapport à la Chambre des crédits 1, 5 et 10 (Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration), ainsi que du crédit 15 (Commission de l'immigration et du statut de réfugié), sous la rubrique CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION, dans le budget des dépenses principal pour 1995-1996.

À 10 h 45, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Pat Steenberg

WITNESSES

Tuesday, April 25, 1995 (meeting no. 71)

Individual:

Gordon King.

Thursday, April 27, 1995 (meeting no. 72)

Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:

Avvy Go, Executive Director.

United Nations High Commissioner for Refugees:

Lois Adams, Deputy Representative (Canada).

Thursday, May 4, 1995 (meeting no. 73)

Immigration and Refugee Board:

Jean-Guy Fleury, Executive Director;

John P. Frecker, Full-Time Member and Deputy Chairperson, Convention Refugee Determination Division.

Tuesday, May 9, 1995 (meeting no. 74)

Canadian Bar Association:

Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs;

David Matas, Secretary Treasurer, Immigration Law Section (National);

Catherine Ann Sas, Vice-Chair, Immigration Law Section (National).

Thursday, May 11, 1995 (meeting no. 75)

Inter-Church Committee for Refugees:

Heather Macdonald, Program Officer, Refugees, Immigration and Race Relations, Division of Mission in Canada, United Church of Canada;

Elsa Tesfay Musa, Refugee and Emergency Relief Coordinator, Primate's Fund, Anglican Church of Canada;

Dr. Nancy Pocock, Quaker Committee for Refugees.

National Action Committee on the Status of Women:

Amy Go;

Sunera Thobani, President.

Tuesday, May 16, 1995 (meeting no. 76)

Association Québécoise des avocats et avocates en droit de l'Immigration:

Marie-Louise Côté, Lawyer.

Pascale Vigneau, Lawyer;

Refugee Lawyers Association:

Raoul Boulakia, Member, Executive;

Kristin Marshall, Member, Executive;

Connie Nakatsu, Member, Executive.

Individual:

Audrey Macklin, Professor at Law.

TÉMOINS

Le mardi 25 avril 1995 (séance n° 71)

Titre personnel:

Gordon King.

Le jeudi 27 avril 1995 (séance n° 72)

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:

Lois Adams, représentant adjoint (Canada).

Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic:

Avvy Go, directrice générale.

Le jeudi 4 mai 1995 (séance n° 73)

Commission de l'immigration et du statut de réfugié:

Jean-Guy Fleury, directeur général;

John P. Frecker, membre à temps plein et vice-président, Section du statut de réfugié.

Le mardi 9 mai 1995 (séance n° 74)

Association du Barreau canadien:

Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales;

David Matas, secrétaire-trésorier, Section du droit de l'immigration (nationale);

Catherine Ann Sas, vice-présidente, Section du droit de l'immigration (nationale).

Le jeudi 11 mai 1995 (séance n° 75)

Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

Sunera Thobani, présidente;

Amy Go.

Comité inter-églises pour les réfugiés:

Heather Macdonald, agente de programmes, Réfugiées, immigration et relations raciales, Division de Mission au Canada de l'Église unie du Canada;

Elsa Tesfay Musa, coordinatrice de l'aide aux réfugiés et de l'aide d'urgence, Église anglicane du Canada;

Nancy Pocock, Comité Quaker pour les réfugiés.

Le mardi 16 mai 1995 (séance n° 76)

Association Québécoise des avocats et avocates en droit de l'Immigration:

Marie-Louise Côté, avocate;

Pascale Vigneau, avocate.

Refugee Lawyers Association:

Raoul Boulakia, membre, Exécutif;

Kristin Marshall, membre, Exécutif;

Connie Nakatsu, membre, Exécutif.

Titre personnel:

Audrey Macklin, professeure en Droit.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS
CANADA

REFUGEES, IMMIGRATION AND GENDER

Standing Committee on
Citizenship and Immigration

Eleni Bakopanos
Chairperson



June 1995

**REFUGEES, IMMIGRATION
AND GENDER**

**Report of the Standing Committee on
Citizenship and Immigration**

June 1995

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48—Meetings Nos. 78 to 85

Thursday, June 1, 1995
Tuesday, June 6, 1995
Wednesday, June 7, 1995
Thursday, June 8, 1995
Tuesday, June 13, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 48—Réunions n°s 78 à 85

Le jeudi 1 juin 1995
Le mardi 6 juin 1995
Le mercredi 7 juin 1995
Le jeudi 8 juin 1995
Le mardi 13 juin 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 81(7), consideration of the expenditure plans and priorities in future fiscal years as described in the departmental Outlook

Pursuant to Standing Order 108(2), an examination of Gender-Based Refugee Claims

Consideration of a draft report

Pursuant to Standing Order 108(2), study on Settlement Renewal

INCLUDING:

The Seventh Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à l'article 81(7) du Règlement, étude des plans et priorités des ministères et organismes pour les années financières futures tel que décrit dans les Perspectives.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen de revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe

Considération d'une ébauche de rapport

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude sur le renouvellement d'établissement

Y COMPRIS:

Le Septième rapport à la Chambre

APPEARING:

The Honourable Sergio Marchi,
Minister of Citizenship & Immigration

WITNESSES:

(See end of document)

COMPARAÎT:

L'honorable Sergio Marchi,
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

TÉMOINS:

(Voir fin du document)

Standing Committee on Citizenship and Immigration

CHAIR

Eleni Bakopanos, M.P.

— Saint-Denis

VICE-CHAIRS

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

Osvaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

MEMBERS

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

Mary Clancy, M.P.

— Halifax

Maud Debien, M.P.

— Laval East

Beryl Gaffney, M.P.

— Nepean

Art Hanger, M.P.

— Calgary Northeast

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

Philip Mayfield, M.P.

— Cariboo—Chilcotin

Anna Terrana, M.P.

— Vancouver East

ASSOCIATE MEMBERS

Margaret Bridgman, M.P.

— Surrey North

John Bryden, M.P.

— Hamilton—Wentworth

Simon de Jong, M.P.

— Regina—Qu'Appelle

Christiane Gagnon, M.P.

— Quebec

Sharon Hayes, M.P.

— Port Moody—Coquitlam

John Loney, M.P.

— Edmonton North

CLERK OF THE COMMITTEE

Patricia Steenberg

RESEARCH OFFICER OF THE COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Margaret Young

The Standing Committee on Citizenship and Immigration

has the honour to present its

SEVENTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Standing Committee on Citizenship and Immigration undertook a study on Gender-based Refugee Claims.

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| REFUGEES, IMMIGRATION AND GENDER | 1 |
| INTRODUCTION | 3 |
| THE CANADIAN CONTEXT | 5 |
| THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD GUIDELINES | 7 |
| <i>Background</i> | 7 |
| <i>The Need for Guidelines: Differing Views</i> | 8 |
| <i>Scope for the Guidelines</i> | 9 |
| <i>Training</i> | 9 |
| <i>Revising the Guidelines</i> | 10 |
| <i>Gender Issues and Testimony</i> | 14 |
| <i>Status of the Guidelines</i> | 15 |
| <i>Impact of the Guidelines</i> | 16 |
| SELECTION OF REFUGEES ABROAD | 19 |
| <i>Barriers to Selection</i> | 19 |
| <i>Use of the Guidelines Overseas</i> | 21 |
| <i>Training</i> | 22 |
| <i>The Women at Risk Program</i> | 23 |
| <i>Redressing the Imbalance</i> | 25 |
| HUMANITARIAN AND COMPASSIONATE REASONS TO REMAIN IN CANADA | 27 |
| <i>Context</i> | 27 |
| <i>Need for Gender Sensitivity</i> | 27 |
| <i>Information for Women</i> | 29 |
| THE CANADIAN AND REFUGEE CONVENTION DEFINITION OF REFUGEE | 31 |
| CONCLUSION | 33 |
| LIST OF RECOMMENDATIONS | 35 |
| LIST OF WITNESSES | 39 |
| LIST OF SUBMISSIONS | 41 |
| Request for Government Response | 43 |
| Dissenting Opinion of the Bloc Québécois | 45 |
| Dissenting Opinion of the Reform Party | 51 |
| Minutes of Proceedings | 59 |

REFUGEES, IMMIGRATION AND GENDER

“Women and children are the most frequent and the most vulnerable victims of humanitarian tragedies, when conflict erupts and refugees flow across borders . . . Displacement is often preceded and accompanied by physical violence. We all recall with horror how mass rape has been used in former Yugoslavia to threaten and expel whole communities . . . Physical and sexual violence is only one aspect of the hardship which refugee and displaced women face. When their fathers, husbands or sons are killed or are engaged in the conflict, the women must learn to take on new responsibilities in exile.”¹

“Refugee women and children represent over 80% of the world’s 20 million refugees.² Nevertheless, consistently fewer women than men are recognized as Convention refugees. Only 5% of all refugees are able to make inland asylum claims in western countries, and, again only a small proportion are women.”

“...UNHCR has found that achieving equal treatment for women is not simply a matter of a change to gender-neutral language in texts that have been written by and intended for men. Although we look forward eagerly to a time when women will achieve full participation in a spheres of endeavour and are free from exploitation and discrimination, until that time, account must be taken of the fact that women face not only the same harm but encounter persecution over and above that experienced by men.”³

¹ Sadako Ogata, U.N. High Commissioner for Refugees, Statement on International Women’s Day, Geneva, 8 March 1994.

² This figure has recently been revised to 23 million.

³ Statement by the UNHCR Branch Office [Canada] to the Standing Committee on Citizenship and Immigration, 27 April 1995, pp. 1-2.

INTRODUCTION

There's no question that women are the ones who today, in today's world, require that protection the most, and women should be given the priority. The recognition of the gender-based persecution of women will ensure that women do continue to receive this priority when they make their application.

Sunera Thobani, National Action Committee on the Status of Women, May 11, 1995

As the preceding statements show, the UNHCR places special emphasis on the needs of refugee women. It recognizes their disproportionate numbers, their particular vulnerability, the often sexual nature of their persecution, the need to change attitudes. In approaching this study, the Committee had one major goal: to determine if Canada is meeting the challenge. Are we fully recognizing the particular risks women refugees face? Are we addressing their special needs? Have our training programs changed to reflect this priority? Are we acting in accordance with our new awareness or are older attitudes undermining real change? Are we doing all we can to identify and remove the systemic barriers we know women face in gaining access to Canada's protection?

To answer these questions we focused on three major areas: the inland refugee determination system, the selection of sponsored refugees from abroad, and the treatment of women's applications to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds. We are grateful to our witnesses for their thoughtful presentations and briefs to the Committee. Our understanding of these issues was enriched by the testimony of representatives from non-governmental organizations (NGOs), the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), church groups, the legal profession, women's groups, human rights organizations, academics, and current and former members of the Immigration and Refugee Board. We also received helpful briefings from officials from Citizenship and Immigration Canada and the Immigration and Refugee Board (IRB).

THE CANADIAN CONTEXT

The rights and needs of refugee women cannot be divorced from the broader issues of women's rights in general. In recent years, internationally and, of course, in Canada as well, there has been much study, discussion and some progress made in recognizing that women's rights are human rights, the extent of violence against women, and the importance of women to the development of emerging countries, to name just a few.

We are using these guidelines in our own offices in the field as well as in headquarters and we feel that they cover the issue well. We have very little to add. We are in the process ourselves of amending our own internal guidelines to include some of the issues expressed by Canada.

Lois Adams, Deputy Representative (Canada), United Nations High Commissioner for Refugees, April 27, 1995

At the same time, we have become increasingly aware of how gender affects our life experiences and our personal views. This is as true, although in different ways, for individuals in Canada as it is for those in countries remote from us in both geography and culture. Just as our understanding of the depth and complexity of an object is enhanced when we look at it in three dimensions rather than two, so our awareness of many issues can be enhanced if we view them from a gender-sensitive perspective. Refugee women's needs and rights, and the importance of gender sensitivity come together in this Report, as we examine how gender-related issues are being dealt with in Canada.

Just over two years ago, the Immigration and Refugee Board released its Guidelines, *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*. These ground-breaking Guidelines are now being used by other countries, and the UNHCR, as a model. Indeed, when the United States released its new asylum gender-based guidelines in May 1995, the government acknowledged that they were an outgrowth of the Canadian guidelines and the Canadian influence is apparent in their content. In June 1994, Citizenship and Immigration Canada released its *Declaration on Refugee Protection for Women*, followed by a commitment in its strategic plan, *Into the 21st Century*, released in November 1994, to continue its special efforts with respect to refugee women and children. It is thus now timely for the Committee to examine the impact of these developments, assess our strengths and weakness, and make recommendations about where Canada needs to go from here.

THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD GUIDELINES

Background

Why did we need to give such guidance to our members? Very simply, because we finally understood, as did many others, that the persecution of women was different from that of men and that difference was not reflected in the application of the law.

Chantal Bernier, Immigration and Refugee Board, February 16, 1995

The IRB released its *Guidelines Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution* on 9 March 1993. By this time, precedents for the acceptance of gender-related claims had been established in Canadian refugee law. Lacking, however, in the Board's opinion, was a conceptual framework for the analysis of such claims on which all Board members could rely. Missing also for some members, as the high-profile case of "Nada" at the time illustrated, was an appreciation that men and women may be persecuted in different ways, and that a gender-sensitive approach is essential to refugee decision-making.

The power of the Chair of the Board, following consultations, to issue guidelines to assist members in carrying out their duties under the *Immigration Act* is relatively new, arising from an amendment to the Act that came into force in 1993. The Gender Guidelines are the first to be issued.

Why was the power to issue guidelines added to the Act? Members of the Board are independent-decision makers and the value of independence must be respected. A competing value, which must also be fostered, however, is consistency. Developing a consistent approach can be particularly difficult for the Refugee Division of the Board in view of its large membership and their wide dispersal across Canada.

Canada had taken a leading role among states by being the first to develop explicit guidelines on the treatment of gender-related refugee claims. It is therefore now better placed to ensure consistency of decision-making which leads to fewer appeals.

Lois Adams, Deputy Representative (Canada), United Nations High Commissioner for Refugees, April 27, 1995

The former Chair of the Board, Mr. Gordon Fairweather, fully supported the proposed provisions prior to their passage by Parliament, and identified their purpose:

I'm also pleased that the Minister has responded to the need for new tools for managing the Board itself. In the Board's desire to ensure consistency of decision-making, we welcome the legislative provision allowing for guidelines . . .

This provision will reinforce . . . the Chair's authority . . . to direct members toward preferred positions and therefore foster consistency in decisions.

In the earlier period of the Board's work, I have to say, expedition was the major goal. We've now moved, because we're in balance, to urgent attention to

consistency from offices in Vancouver to St. John's, Newfoundland.⁴

The current Chair, Mrs. Nurjehan Mawani, has also stressed the importance of developing coherence and consistency in the Board's work:

In pursuing a consistent approach to gender-related claims, the Board is committed to providing leadership and guidance to our Members without infringing upon their effective independence. Like judges, Members are independent, but that independence must be exercised within a framework of law, precedent, and careful reasoning if it is to serve the community well.⁵

Guidelines are not legally binding in any strict sense, but the Chair expects members to follow them unless there are compelling or exceptional reasons for adopting a different analysis. In this case, members must set out their reasons for departing from the Guidelines in their reasons for decision. Of course, where principles in the Guidelines have been adopted by the courts, as a number have been, the judicial decisions are binding.

The Need for Guidelines: Differing Views

"[T]he Guidelines . . . were not necessary in order to make positive decisions on gender-related claims . . ."⁶

"I maintain that the Guidelines were primarily a public relations exercise intended to create a positive image of the Immigration and Refugee Board."⁷

"[W]e approve highly of the Canadian guidelines on refugee claimants. Canada is now a world leader and remains a world leader in this area, as its Guidelines are being used, not only by UNHCR, but by other states."⁸

"The IRB Guidelines heighten the sensitivity of refugee decision-makers to the plight of refugee women. It makes them more aware of the unique problems women face, and it is our view that sensitive and knowledgeable decision-makers will make better decisions."⁹

As we have mentioned, gender issues in refugee determination were not new to the law in the spring of 1993; the Board and its predecessor had for some time been deciding gender-related claims. Several former members of the Board, quoted above, maintained that the Guidelines were therefore not necessary.

(First of all, the guidelines issued by the Chairperson which came into effect on March 9, 1993, were greeted with considerable enthusiasm because they announced changes that were absolutely essential and necessary. Until then, women claimants had seldom been discussed in Canada. The definition of a Convention refugee had always been formulated primarily in terms of reality as it is experienced by men, and there was a void that needed to be filled urgently.

Marie-Louise Côté, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, 16 May 1995

⁴ Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-86, 3rd Session, 34th Parliament, Issue 5:80.

⁵ Speech to the Ottawa Women's Canadian Club, 10 February 1993, p. 7.

⁶ Mr. Gary Carsen, former member of the IRB, Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, First Session, 35th Parliament, Issue 37:31 (hereafter, Standing Committee Evidence).

⁷ Mr. Gordon King, former member of the IRB, Standing Committee Evidence, 71:3.

⁸ Lois Adams, Deputy Representative (Canada), United Nations High Commissioner for Refugees, Standing Committee Evidence, Issue 72.

⁹ Mr. Michael Bossin, Amnesty International, Standing Committee Evidence, Issue 40:7.

At the same time, it may also be said that in 1993 gender sensitivity in refugee decision-making had not become part of the approach of all members, and many felt that claims were still being assessed through a largely male lens, applying male norms. Indeed, one former member, Mr. Gordon King, though believing that the Guidelines were not really necessary, granted: "The Guidelines had value in raising consciousness of the vulnerable situation of women who flee their country and seek international protection. I found the framework of analysis helpful in thinking through aspects of a claim."¹⁰

Scope of the Guidelines

... female genital mutilation would be an obvious example of something that is done to women and not done to men. Now our corpus, our body of jurisprudence of what constitutes persecution has been built up over the years without much attention to those gender-specific forms of persecution. So it may be important to think about how gender is relevant to designating something as persecution.

Professor Audrey Macklin, May 16, 1995

The Guidelines address four important questions in refugee determination. First, to what extent can women making a gender-related claim of fear of persecution successfully rely on one, or a combination, of the five enumerated grounds of the Convention refugee definition (race, religion, nationality, membership in a particular social group and political opinion)? Second, in what circumstances do rape, sexual assault, physical violence, practices such as genital mutilation or other prejudicial treatment towards women constitute persecution? Third, what evidentiary elements must be considered in gender-related claims? And finally, what special problems do women face in presenting their refugee claims?

The Guidelines are also helpful in setting out the different categories of women refugee claimants; they distinguish, for example, between women who fear persecution on the same grounds and in similar circumstances as men, and women who fear persecution for reasons relating to family ties. The Guidelines conclude with a one-page framework of analysis that provides a step-by-step methodology for members to apply in deciding claims with gender-related elements.

Training

... We've instituted these guidelines, and I think it should be encouraged for members to receive training in the gender guidelines, to receive training as to what the situation of women in the world is. Again, in our view, there are better decisions made by members who are more knowledgeable about the circumstances that brought about these guidelines.

Michael Bossin, Amnesty International, March 23, 1995

Of course, such tools are valuable only if decision-makers are trained to apply the analytical framework and to approach claims with a broad awareness of how gender issues affect women claimants. The Board has always recognized this, and when the Guidelines were released it focused on training devoted to gender and cross-cultural issues in the hearing room, with all members receiving training on the specifics of the Guidelines themselves.

Shortly after the release of the Guidelines, the Board designated a new Assistant Deputy Chairperson to have primary responsibility for member training and reaffirmed its commitment to providing leadership and guidance to its

¹⁰ Presentation to Standing Committee on Citizenship and Immigration, April 1995, p. 2.

members. The Board reinforced the importance of training in March 1995, when it released its operational framework for moving the Refugee Division to a specialized board of inquiry model, under which Board members will play a more active role in the investigative stage of the claim and in the hearing itself. The Committee supports the Board's commitment to training. Some of our witnesses felt, however, that even more could be done, and urged that training of members, Board staff and interpreters on gender and cultural issues should be made more of a priority in order to keep up with emerging issues and caselaw, even though this may be increasingly difficult in times of fiscal restraint. Continuous learning must be a corporate value of the Board. For this to be a reality, it must permeate all aspects of the Board's activities. The Chair, Deputy Chairs, members, legal counsel, staff at the documentation centre, refugee claims officers, interpreters — all must be committed to ongoing professional development.

A witness from Amnesty International, an NGO familiar with world-wide country conditions, suggested that organizations such as theirs could assist members with their initial and ongoing training, a suggestion the Committee supports.

Gender issues should also be considered before the Minister takes any decision to make an application to the Board for cessation of refugee status.

RECOMMENDATION

-1-

The current Immigration and Refugee Board emphasis on training members, staff and interpreters in the application of the gender-related Guidelines should be sustained and should be responsive to future developments.

RECOMMENDATION

-2-

Non-governmental organizations with expertise in human rights, gender issues and overall conditions relating to the status of women in countries around the world should be invited to participate in Board training programs.

RECOMMENDATION

-3-

Revising the Guidelines

The Guidelines were drafted with great care and following considerable consultation. While supportive of the Guidelines overall, a number of our witnesses, however, did identify some aspects that could be improved. In the words of the Canadian Council for Refugees: "The Guidelines should not . . . be considered a finished work." Revisions were certainly contemplated at the time the Guidelines were released. As Mrs. Mawani said then: "As the law on gender-related persecution evolves and the jurisprudence develops, we may, from

time to time, revise the Guidelines accordingly.”¹¹ Some of the proposed changes should have been originally included in the Guidelines; others have arisen because the caselaw has continued to develop in the intervening two years.

First, the omissions that witnesses identified. Claimants who have established their fear of persecution for a Convention reason still have a hurdle to clear. If there is a part of their country of origin where there is no serious possibility of persecution and it would be reasonable to expect them to seek it out, they must do so. This is called the “internal flight alternative,” and claimants with that option are deemed not to be refugees. The Guidelines, however, do not mention this very important aspect of the refugee determination decision. They should be revised to instruct Board members to be sensitive to aspects of certain cultures that could make flight to another part of the country much more difficult for women than for men. These include the unacceptability of a woman living alone, unprotected by family members, and the attendant dangers of such a situation. The pattern of economic life in certain countries could also make it extremely difficult for women to survive alone in another part of the country, particularly if they have children.

RECOMMENDATION

-4-

The Guidelines should include a discussion of gender-related considerations with respect to whether or not a woman can reasonably be expected to seek safety in another part of her country of origin before requesting Canada’s protection.

I want to stress the importance of documentation again because the members rely heavily on this documentation. We have to make sure that we have the best documentation available. Not only the best, but the most up-to-date. Things change so frequently that sometimes by the time documentation is available, there will be one more country or one more instance where gender persecution is happening, which we are not aware of.

Elsa Musa, Inter-Church Committee for Refugees, May 11, 1995

While the Guidelines do deal with problems that women face in presenting their claims, some witnesses recommended that there be a stronger statement about the frequent lack of information relating to women’s human rights. The Guidelines currently address only one aspect of this problem, noting that “where a gender-related claim involves threats of or actual sexual violence . . . the claimant may have difficulties in substantiating her claim with any ‘statistical data’ on the incidence of sexual violence in her country of origin.”

In the witnesses’ view, the problem is broader than this; they suggest that members be cautioned that scarcity of documentation about violations of women’s rights in some countries does not imply the absence of such violations. We agree that this lack of documentation could seriously disadvantage women. In keeping with that recommendation, we would also urge the Documentation, Information and Research Branch of the Board to make research into gender issues a high priority. At the same time, care must be taken to ensure that the information that is available is reliable. The fewer the number of sources, the more important this becomes.

¹¹ Presentation for the Conference on Gender Issues and Refugees: Development Implications, Centre for Refugee Studies, York University, 10 May 1993, p. 8.

The Guidelines should state that although adequate information for some countries concerning violations of women's rights may not exist that does not mean their claims are invalid.

RECOMMENDATION

-5-

The Documentation, Information and Research Branch of the Immigration and Refugee Board should make research into gender issues a high priority.

RECOMMENDATION

-6-

Professor Macklin pointed out that gender issues can also be relevant in determining whether or not a person has ceased to be a refugee. This issue can arise as part of the Board's original refugee determination decision, or, subsequent to recognition, the Minister may bring an application to the Board for a determination of whether or not a person's refugee status has ceased. Cessation can occur under a number of circumstances, including those in which the reasons for the person's fear of persecution have ceased to exist. If an individual can establish, however, that there are "compelling reasons arising out of any previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country that the person left," the person will not cease to be a refugee.

In some cultures with very strict views on premarital chastity and the position of women as a husband's sexual property, we know that women whose persecution involved sexual victimization could be ostracized if forced to return to their communities, even if they no longer feared the persecution that originally caused their flight. These kinds of considerations should be reflected in the Guidelines. They should also form part of the information upon which the Minister bases any decision to make an application to the Board for cessation of refugee status.

The Guidelines should recognize that gender issues are relevant to the question of whether a woman has ceased to be a refugee.

RECOMMENDATION

-7-

We turn now to events that have occurred since the Guidelines' release. Less than three months later, the Supreme Court of Canada delivered its judgment in the case of *Canada (Attorney General) v. Ward*.¹² This decision provides a comprehensive analysis of the meaning of "particular social group" in the definition of Convention refugee, one of the five grounds of special interest to claimants raising gender issues. Mr. Ward was a former terrorist who sought Canada's protection on the basis of membership in a particular social group (the Irish National Liberation Army) and his political opinion (his opposition to killing as a means to achieve political aims). Thus, the case did not involve gender issues.

How do women constitute a particular social group? Again, that's simply because they are so marginalized, so targeted in some societies on the basis of their gender that according to the refugee definition — that is, in violation of some fundamental rights — it brings them to be persecuted as a member of a particular social group.

Chantal Bernier, Immigration and Refugee Board, February 16, 1995

¹² [1993] 2 S.C.R. 689.

The Court, however, delineated three types of groups as a method of categorizing particular social groups. The first group consists of those defined by an innate or unchangeable characteristic. The Court explicitly included gender as an unchangeable characteristic in this grouping. The Guidelines should reflect the fact that Canada's top court has affirmed that gender can form the basis of a refugee claim. Inclusion of a reference to this case in the Guidelines should also make it possible to remove some references to earlier cases that reflected a more tentative approach to the subject.

More direction on the application of "particular social group" in the context of gender-related issues is expected with the Supreme Court's upcoming decision in the case of *Chan v. Canada*.¹³ Mr. Chan was a Chinese man whose wife had given birth to their second child. Under pressure from the authorities, he agreed to be sterilized, but before the operation could be performed, he fled to Canada, claiming Convention refugee status on the basis of persecution for his political opinion and membership in a particular social group. When the Board rejected his claim, he appealed to the Federal Court, citing as precedent a case recently decided by that court, *Cheung v. Canada*.¹⁴

In *Cheung*, a woman had fled from China to Canada from a situation similar to that of Mr. Chan; she had subsequently been found to be a member of a particular social group who was persecuted by means of forced sterilization. The majority of the Federal Court of Appeal panel that heard the *Chan* case, however, came to a different conclusion. They declined to find that "parents in China with more than one child who disagree with forced sterilization" are members of a particular social group. The majority also rejected the claim of persecution by reason of political opinion, finding no evidence that the Chinese authorities perceived Mr. Chan's acts as a political statement or challenge to their authority. Hence, the appeal to the Supreme Court of Canada. Clearly, its decision will be a significant addition to refugee law and gender-related issues and should be reflected in the revised Guidelines.

RECOMMENDATION**-8-**

The Guidelines should be updated by reference to the decision of the Supreme Court of Canada in *Ward*, in which the Court established a framework for analysis of the meaning of "particular social group" in the refugee definition and stated that gender could be a basis for inclusion therein.

RECOMMENDATION**-9-**

The Guidelines should be updated as future cases of particular relevance to gender issues in refugee determination are decided by the Supreme Court of Canada.

¹³ [1993] 3 F.C. 675 (C.A.)

¹⁴ [1993] 2 F.C. 314 (C.A.)

In agreeing with our witnesses that the foregoing revisions to the Guidelines are appropriate, the Committee does not suggest that the process of change should or need be continuous. It is not necessary, indeed, probably not possible, that every development, domestic and international, be reflected immediately in revised Guidelines, particularly since the Board's legal advisors are diligent in bringing recent cases to members' attention and the Documentation, Information and Research Branch of the Board is very active.

As we noted above, the Chair of the Board is open to revisions "from time to time." The Committee suggests, however, that it might be helpful to establish a regular timetable for revisions, perhaps every two years. This would ensure that the Guidelines never lag too far behind recent developments, and would help to focus attention on their importance.

The Board should review the Guidelines every two years.

RECOMMENDATION**-10-**

Gender Issues and Testimony

As we have noted, the Guidelines also alert members to difficulties women refugee claimants may have in testifying:

Women refugee claimants who have suffered sexual violence, may exhibit a pattern of symptoms referred to as Rape Trauma Syndrome, and may require extremely sensitive handling. Similarly, women who have suffered domestic violence may also be reluctant to testify. In some cases, it will be appropriate to consider whether claimants should be allowed to have the option of providing their testimony outside the hearing room by affidavit or by videotape, or in front of members and refugee hearing officers specifically trained in dealing with violence against women.

The Guidelines also note that the shame felt by sexually violated women from certain cultures makes it very difficult for them to testify.

The Committee notes the Board's announcement of March 1995 that it would be developing special procedures for inquiring into the claims of people whose experiences or circumstances may make them less able to present evidence. Gender-related claims were expressly placed in this category. We recommend that in the course of this work the Board consider one of the suggestions of our witnesses. They pointed out that the usual procedure, in which the claims of a husband and wife are heard together, may disadvantage a woman who has suffered sexual persecution and is reluctant to reveal this to her husband; in the same way, a woman who has been abused by her husband will have difficulty presenting her claim. The resulting suggestion, which we endorse, is that the

I'm aware of a case of a woman from Guatemala who was a rape victim. Because of her trauma, she had great difficulty in describing the events of her rape, which were central to her refugee claim, in front of a man, even in front of me, frankly, who was trying to assist her. When she had her refugee hearing, one of the members was a male. Therefore, because of the very basis of her claim, something very central to her claim, she had great difficulty articulating that.

Michael Bossin, Amnesty International, March 23, 1995

Board should examine the feasibility of holding joint spousal hearings only with the woman's consent. To ensure that consent is genuine, members and refugee claims officers must be alert to the possible presence of these issues as they prepare the case.

It's a very traumatic thing for these women. It would be for me and my background is different and the women I've known in the hearing are very frightened of what they're about to go through.

Heather Macdonald, Inter-Church Committee for Refugees, May 11, 1995

RECOMMENDATION
-11-

RECOMMENDATION
-12-

Several groups suggested that hearing room procedures should be more informal. The formal setting, the raised dais, the decision-makers' large desk, the practice of standing when Board members enter — all help create an intimidating process ill suited to eliciting the specifics of a refugee claim. For women whose culture has prevented them from participating to any degree in public life, the process must be doubly daunting. The Committee agrees that more progress must be made in developing more informal and gender-sensitive hearing procedures.

The Board should examine the feasibility of holding joint spousal hearings only with the women's consent.

The Board should assess its hearing room procedures to ensure that the presentation of women's claims is not hampered by systemic discrimination.

The question to ask is: How does the client feel? If the presence of a male board member would in any way prevent the claimant from presenting her case, then there should be a female board member.

Chantal Tie, Ottawa South Legal Clinic, March 23, 1995

RECOMMENDATION
-13-

Some of our witnesses felt more consideration should be given to assigning women Board members to cases where gender-sensitive issues are likely to arise. One group pointed, however, out that the training and sensitivity of the decision-maker, rather than the gender, were generally the most important factors. We agree with both points of view. Merely being female does not ensure sensitivity and Board members of both sexes must be educated about these issues. On the other hand, in some cases achieving a fair and just result based on an appreciation of all the evidence will be more likely with a female panel. Refugee claims officers should identify such cases at an early point.

All Board members should be sensitive to gender issues in the hearing process; women members should be assigned in cases where it would otherwise be difficult for a woman to tell her story. Refugee claims officers should identify these cases at an early point.

Status of the Guidelines

As we noted above, section 65 of the *Immigration Act* provides the statutory basis for the Chair of the Board to issue guidelines, following consultation. Some of our witnesses were not satisfied with the Guidelines' current legal status. The Canadian Bar Association in particular, perceiving a continuing high degree of inconsistency in deciding gender-related claims, recommended amending the *Immigration Act* to include a requirement that members *must* consider the Guidelines.

While the Committee takes concerns about inconsistent decision-making very seriously, our evidence has been that members are currently knowledgeable about the Guidelines. We understand that most counsel raise gender issues in appropriate circumstances, and for Board members to ignore the relevant gender aspects of a case can constitute error reviewable by the courts. Even those who advocated elevating the Guidelines' status are encouraged by the fact that Federal Court decisions have been tending to emphasize the weight that members must give to them.

The Chair of the Board already requires members to justify any departures from the Guidelines in writing. Professor Hathaway stated that this was a useful means of ensuring consistency and accountability. Professor Macklin, reminding us that two judges may deal with similar cases but reach different conclusions, suggested that inconsistency in decision-making is unlikely to be solved by legislating mandatory consideration of the Guidelines.

The Committee is also concerned that such an amendment *might* cross the appropriate boundary between the two principles that we identified earlier — independence and consistency. Mrs. Mawani has expressed the issue this way:

The Guidelines have been subject to criticism for their non-binding nature. Because of the nature of the IRB, our Members are independent decision-makers. Binding guidelines could potentially offend this principle.¹⁵

We have concluded that there are no compelling reasons to amend the *Immigration Act* to further support the status of the Guidelines. We feel that consistency is more likely to be fostered by other measures discussed in this Report, including initial and ongoing training, justifying departures from the Guidelines, excellent information, documentation and research on gender issues, and, at the end of the day, review by the courts.

Impact of the Guidelines

The Committee wishes to discuss one final matter in relation to the application of the Guidelines to Canada's inland refugee determination system, a number of witnesses addressed the question of whether the introduction of the Guidelines would "open the floodgates" to a dramatic increase in the number of refugee claims in Canada. The Committee has seen no evidence that this has been the case. Statistics released by the Board for 1994 show that it identified some 650 gender-related claims to refugee status in that year, of which 304 were finalized.

The IRB guidelines in short make our decision-makers more aware of the invisible masses, which the Amnesty report refers to. In fact, our section in Canada has used the IRB guidelines on gender as an example of what other countries should adopt. We have made other Amnesty International sections around the world aware of our guidelines and we have encouraged them to urge their countries to adopt similar guidelines.

Michael Bossin, Amnesty International, March 23, 1995

¹⁵ Presentation for the Conference on Gender Issues and Refugees: Development Implications, Centre for Refugee Studies, York University, 10 May 1993, p. 7-8.

Of these, 64% were positive decisions. Since the Guidelines were issued, the Board estimates that approximately 2% of the total number of claims have been gender-related. Clearly, no floodgates have opened.

SELECTION OF REFUGEES ABROAD

To this point, the Committee has concentrated on the gender-related aspects of the process for determining claims to refugee status *in Canada* and the role of the Board's Guidelines in that process. Canada also assists refugees by selecting them through our embassies and consulates around the world for resettlement in this country. Because the government controls the overseas selection process (in contrast to the inland system, where the claimants self-select), this could also be used to redress the existing gender imbalance created by the fact that more men than women have the means to travel to Canada to present their refugee claims. In both 1993 and 1994, for example, 39% of the claims received by the Board were from women, 61% from men.

Barriers to Selection

However, our witnesses identified a number of systemic barriers to the selection of women refugees for resettlement in Canada. In countries where Canadian officials are not stationed, refugees may have to travel some distance in order to be interviewed. This may be much more onerous for women than for men, since they may have responsibility for small children, for example, and may lack men's resources; indeed, in certain cultures, it could be unacceptable, or too dangerous, for a woman to travel alone. The *Declaration on Refugee Protection for Women* expressly recognizes that "because of domestic responsibilities and financial dependence, women are far less mobile than men."

Even when women have access to Canadian officials overseas, there is a more fundamental barrier that may stand in the way of their selection for resettlement. When individuals are referred to the Board to make their refugee claims in Canada, there is only one relevant question: is the person a refugee according to the definition in our law? Abroad, not only is a positive answer to that question necessary for the person to be eligible for consideration, but in order to be admitted to Canada, the official must also be satisfied that a refugee would be able to successfully establish in Canada.

The establishment test is not rigid, but the same kind of elements that are found in the points system are relevant in the refugee context: language ability, education, employment-related skills, work history, and so on. Our witnesses pointed out that these criteria tend to work against women refugees, who, on average, have less formal education and fewer skills than men.

Women are also much more likely to have responsibility for caring for children than men. Ms. Lori Pope from the Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse explained how this functioned as a barrier:

The overseas process is more discriminatory toward women. The necessity of passing the successful establishment criteria makes it more difficult. Our own statistics show that overseas selection of women is lower than it should be given the numbers of people who are outside of the country. The names of refugees who have been submitted under the private sponsorship program and are not selected also indicates this. We assume the reason is that they cannot pass the second step as easily.

Glynis Williams, Canadian Council for Refugees, March 16, 1995

Because overseas selection also involves an assessment of whether the person will be able to establish themselves in Canada, we have to start looking at what biases there are in establishment criteria. A primary one is the assumption that children are a detriment to establishment in Canada. Our position is that this is not the case. Children should be seen as an advantage rather than as a detriment. Children are going to help women integrate into the community through their contact with schools and other organizations.¹⁶

The government has recognized the need to overcome systemic impediments in order to meet the needs of refugee women. In the *Declaration on Refugee Protection for Women* we find the following statement, under the title "From 'gender-neutrality' to 'gender-inclusiveness'":

Canadians are proud of our non-discriminatory laws and policies. Citizenship and Immigration Canada recognizes, however, that in order to meet our policy objectives and our international and domestic commitments, gender-neutrality is not enough. We are committed to policies and procedures that respond affirmatively to the special needs of refugee women, both in Canada and abroad.

The official from Citizenship and Immigration Canada who briefed the Committee confirmed that interpretation: "The Declaration further recognizes the need to overcome what are traditional male-oriented views with respect to the potential for refugees to establish successfully in this country."¹⁷

What can be done to overcome the barriers women face in the overseas selection process? First, the Committee believes that all aspects of the process should be reviewed from a gender perspective to identify the various barriers to access women face. Such a review should result, for example, in more travel by Canadian officials to refugee locations, except of course, in extreme conditions where their lives would be at risk. In non-emergency situations, if resources do not permit extensive travel by Canadian officers, travel by women should be facilitated. Closer contacts with NGOs and the UNHCR could also be established. The role played by locally engaged staff abroad should also be assessed as part of this review. Their role in controlling access to Canada's embassies and High Commissions should be carefully scrutinized to ensure that access is facilitated, not hindered.

All aspects of the process of selecting refugees abroad should be reviewed from a gender perspective in order to remove the direct and indirect barriers within Citizenship and Immigration Canada's control that may impede women from being selected for resettlement in Canada.

I've just recently returned from a trip to Kenya. Now in Kenya, the Kenya government does not allow refugees to live outside the refugee camps.

The Canadian visa officers do not travel to the camps unlike the U.S. visa officers . . . Canadian visa officers do not travel . . . Refugees are expected to come to Nairobi for interviews.

Now, as we know, most women would not have the financial capacity to take such an extensive travel or have someone look after their kids, or even be allowed to leave the camps . . . So, that puts again the women at a disadvantage.

Elsa Musa, Inter-Church Committee for Refugees, May 11, 1995

RECOMMENDATION

-14-

¹⁶ Standing Committee Evidence, Issue 36:9.

¹⁷ *Ibid.*, 35:6.

RECOMMENDATION

-15-

Overseas officers should travel as much as possible to refugee camps to facilitate the selection of women for resettlement.

Some witnesses recommended that the successful establishment test be eliminated for refugees selected abroad, with the need for resettlement being the only criterion. If that were not possible, they urged a re-thinking of the test as it applies to women.

The Committee recognizes that there can be a tension between the *needs* of a refugee and the requirement for the potential to successfully establish. We are unable to recommend the complete removal of the latter criterion, but we agree that it should be applied so as not to disadvantage women excessively. A much broader view of the abilities of women is also indicated. Ms. Pope spoke in concrete terms of what such an approach would mean:

The people who are making these decisions should look at what's happening in the refugee camps to see whether women who are refugees are going to be in a position to integrate. I think you'll find most of [them] are the ones keeping the families going, making sure they are fed, making sure they have a place to live, doing whatever they can for health care and education. These are survivors, and they're going to bring those survival skills to Canada. That should be considered when they're being looked at as potential refugees for government sponsorship.¹⁸

RECOMMENDATION

-16-

The government should review the criteria applied in assessing women's potential for successful establishment in order to compensate for the systemic discrimination of the traditional criteria, to identify the broader abilities of refugee women, and to recognize their ability to integrate into and contribute to Canada.

Use of the Guidelines Overseas

What role do the IRB Guidelines play in the overseas selection process? The Departmental official confirmed that the Guidelines have been distributed to our posts overseas and were being used to assess applications for women seeking resettlement as Convention refugees. Some witnesses, however, felt that officers were not making consistent use of the Guidelines, and were continuing to apply an interpretation of the refugee definition that disproportionately disadvantaged women.

Our discussion shows that the role of Canadian officials abroad is somewhat different from that of IRB members. The latter must adjudicate each case on its merits, applying only the Convention refugee definition. Abroad, in contrast,

¹⁸ *Ibid.*, Issue 36:9.

Dealing with the refugee definition is very specialized in terms of law. It's specialized in terms of country conditions. ...He/she doesn't have the documentation centre, doesn't have the specialized knowledge of the refugee definition. At one time, they were given two hours training, now they're given, I think, two days training and it's just not enough.

David Matas, Canadian Bar Association, May 9, 1995

most refugees are referred to Canadian officials by the UNHCR, which has already formed an opinion that they are both Convention refugees and in need of resettlement. Our officials satisfy themselves that this is the case, and then proceed to apply the settlement criteria. Despite these differences, both IRB members and overseas officials are applying the Convention refugee definition, a task to which both the spirit and the content of the Guidelines are relevant. The Committee therefore urges that the government continue to stress to its officers the importance of the Guidelines in the refugee selection process overseas.

Further, we recommend the development of accountability measures to ensure that the Guidelines *are* being applied abroad. In Canada, members are required to justify departures from the Guidelines in writing and the courts have emphasized their importance. Abroad, the situation is different. Some witnesses recommended that officers there should also be required to furnish a written record for their supervisors. Another suggested statistics should be kept about the Guidelines' application. The Committee recognizes that the different circumstances overseas may dictate different approaches, but the principle is important — there should be administrative measures to ensure that the Guidelines are being applied.

The government should emphasize to its officers and staff overseas the importance of gender sensitivity in the refugee selection process and the principles expressed in the *Declaration on Refugee Protection for Women*.

Measures should be developed to ensure that the Guidelines are being applied abroad.

Training

Finally, as we did for decision-makers and staff in the inland determination system, the Committee emphasizes the importance of gender sensitivity training for visa officers abroad and for the locally engaged staff that assist them. Training should relate both to the application of the refugee definition and the broader gender issues identified above. Perhaps joint sessions could be arranged for visa officers and UNHCR officials.

A related question is whether officers making decisions abroad have access to sufficient relevant and up-to-date documentation on human rights abuses of women. We feel that Canada's missions should examine whether this is true in specific cases.

Gender sensitivity training should be emphasized for both Canadian officers overseas and for staff engaged locally at our posts abroad; training should include the broader gender issues relating to the application of the requirement that refugees be able to successfully establish in Canada.

RECOMMENDATION

—17—

RECOMMENDATION

—18—

UNHCR considers the sensitivity training of all officials dealing with refugees is essential.

Lois Adams, Deputy Representative
(Canada), UNHCR, April 27, 1995

RECOMMENDATION

—19—

RECOMMENDATION

-20-

Posts abroad should ensure that officers making refugee decisions have access to relevant and up-to-date documentation regarding human rights abuses of women.

The Women At Risk Program

The Women at Risk Program played an important part in the Committee's study. This United Nations' program, which formally began in Canada in 1988, was designed to meet the special needs of two kinds of refugee women in countries of first asylum — those in perilous situations and in need of immediate resettlement, and those whose resettlement prospects are low and who would not likely be selected if the normal establishment criteria were applied. Women under this program are sponsored to Canada either by private sponsors alone, or in more difficult cases, by private sponsors assisted by the federal government.

Australia, New Zealand and the United States all co-operate with the UNHCR in similar programs. From 1988 through 1993, 655 women and children were resettled in Canada under Women at Risk, the most women refugees of the four participating countries. Despite this, there was a suggestion that some overseas officers are not sufficiently knowledgeable about the program, and we urge that the government ensure a sufficient level of awareness.

All witnesses who addressed the issue agreed that the goals of this program are extremely important. Women refugees alone and unprotected in refugee camps are an extremely vulnerable group. Even if not in immediate danger, as we have discussed above, women may be disadvantaged by not possessing the education, language, employment skills and work experience that would lead to selection for resettlement, even under our recommended revised criteria. Their perceived ability to establish themselves independently within a reasonable time may be further complicated by the presence of children. These are women who need resettlement and a chance at a new life but who are unlikely to be selected without a special program with relaxed criteria for assessing their potential for successful establishment.

Although strongly supporting the goals of the program, our witnesses reported a number of problems in its implementation. In effect, we heard that the needs of one of the two target groups, women in immediate danger and urgently needing protection, were not being met because Canada's processing requirements do not permit the quick response necessary. For example, in 1992 Canada accepted three emergency cases involving Vietnamese victims of torture. The processing time, however, was six months. At least part of the problem arises because there are no special procedures for dealing with women at risk and normal immigration processing is applied. As a result, the UNHCR usually refers women in immediate need to the other participant countries.

I think you'll find most of the women who are in refugee camps are the ones keeping the families going, making sure they are fed, making sure they have a place to live, doing whatever they can for health care and education. These are survivors, and they're going to bring those survival skills to Canada. That should be considered when they're being looked at as potential refugees for government sponsorship.

Lori Pope, Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse, March 2, 1995

Witnesses made a number of recommendations to speed up the process in order to enable the program to fulfil its double mandate. They include: conferring more with agencies such as the UNHCR (which makes most of the referrals) or NGOs regarding eligibility for the program and waiving interviews in appropriate cases, particularly when the officers are not in the same country; conducting medical examinations in Canada rather than abroad; and permitting the women to come to Canada on Minister's Permits. They also recommended that an annual target be set for selection under the program.

The problems discussed above regarding the application of settlement criteria apply with even more force to this program. Overseas officers are instructed to assess women on a sliding scale: "the greater the need for protection, the lower the threshold which the applicant should have to meet in terms of her potential for successful establishment in Canada".¹⁹ Nevertheless, the criteria may be applied inconsistently. More precise instructions could help officers maintain the goals of the program; they should be drafted keeping in mind that many women are in this program *because* their settlement prospects are not encouraging.

Another difficulty identified was the barrier posed by the Transportation, Assistance and Admissibility Loans Program, which provides interest-free loans to assist refugees with the costs of their medical examinations and travel to Canada. One of the conditions of receiving a loan is an eventual ability to reimburse the government. The Canadian Council for Refugees informed us that some women accepted under the Women at Risk Program were unable to come to Canada because they had been deemed incapable of repaying the loan. Where sponsors are unable to cover travel costs, or are not asked to do so, a woman's clearly identified need is not being met if her acceptance to Canada is precluded on this basis. While the Committee is unwilling to recommend that ability to repay the loan should completely cease to be a factor, we urge that the greater the risk to a woman, the more flexible should be the decision on her ability to repay the loan.

The government should ensure that all overseas officers selecting women refugees for resettlement are trained in the Women at Risk Program.

Processing of urgent cases of women under the Women at Risk Program should be speeded up by such means as conferring with the UNHCR and other agencies, conducting medical examinations in Canada, and the use of Minister's Permits.

Overseas officers should be provided with instructions on how to assess settlement potential so as to ensure that the goals of the Women at Risk Program are met.

Our visa office system overseas is so slow and cumbersome that any woman who's truly at risk has long since suffered the risk by the time a decision was made.

David Matas, Canadian Bar Association, May 9, 1995

RECOMMENDATION

-21-

RECOMMENDATION

-22-

RECOMMENDATION

-23-

¹⁹ *Women at Risk Program Review*, Citizenship and Immigration Canada, 1994, p. 4.

RECOMMENDATION

-24-

The criteria under the Transportation, Assistance and Admissibility Loans Program should not operate as a barrier to women otherwise accepted under the Women at Risk Program.

Redressing the Imbalance

This section of the Report began by stating that the overseas selection process could serve to redress the gender imbalance created by the fact that more men than women have the means to travel to Canada to present their refugee claims. If the barriers to access abroad were addressed as outlined above, this goal might be achieved. Some have recommended, however, that a specific target should be established for the Women at Risk Program and for sponsored women refugees as a whole.

While the Committee shares the goal of redressing the gender imbalance, we are reluctant to endorse specific targets as the means to achieve it at this time. We feel confident that once greater attention is paid to removing the systemic barriers women face both in accessing the selection process and in meeting the settlement criteria, the system will become much fairer. More important, we are informed that the percentage of women refugees selected abroad has been rising. From the late 1960s until just recently, the average percentage of resettled refugees who were women was 42% to 43%. Compare this to figures for 1994, which show that women made up 47% of sponsored refugees. If this improvement continues, specific targets will be unnecessary; if not, then the Committee will revisit the issue at a later date. Meanwhile, overseas officials should be instructed to take into account the existing gender imbalance when selecting refugees, with a view to redressing the imbalance as circumstances permit.

RECOMMENDATION

-25-

Overseas officials should be instructed to take into account the existing gender imbalance when selecting refugees, with a view to redressing the imbalance as circumstances permit.

HUMANITARIAN AND COMPASSIONATE REASONS TO REMAIN IN CANADA

Context

The *Immigration Act* allows the Minister of Citizenship and Immigration to exempt individuals from the regulations or to allow them to be admitted to Canada if there are compassionate or humanitarian reasons for doing so. Officers make these decisions on behalf of the Minister, although of course the Minister also has the power to act. In general, humanitarian and compassionate grounds exist when unusual, undeserved or disproportionate hardship would be caused to the individual if he or she had to leave Canada.

The Immigration Manual provides guidance to assist immigration officers in making their decisions on humanitarian and compassionate applications and to ensure a degree of consistency. It is important to recognize, however, that these instructions are not binding and that officers exercise their discretion on a case-by-case basis. Many of the applications involve women who marry Canadian residents and apply to be landed from within Canada. Since following the normal rules and requiring such women to return home in order to apply could entail a lengthy separation, it is immigration policy to deal sympathetically with these requests where the marriage is genuine.

Need for Gender Sensitivity

Some witnesses testified that the current guidelines are not gender-sensitive and do not adequately address the plight of two particular groups of women. The first group comprises women whose sponsorships to be landed within Canada break down because of abuse in the relationship, before landing has been achieved. The second group consists of women who fear abuse should they be returned to their country of origin and who seek to remain in Canada in order to be safe.

A number of witnesses outlined the often precarious situation of a woman in the process of being sponsored in Canada who is also being abused. In the words of Ms. Pope from Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse:

He just keeps threatening her that he'll withdraw that sponsorship if she leaves, and is violent towards her. It forces her to stay in this abusive relationship. Sometimes it's even worse than that. He tells her that he's sponsored her and actually no application is under way. She doesn't even have the beginnings of an application that would help her out in the landing process.²⁰

The solution presented by the foregoing group was automatically to land women in that situation: "To deport these women is to give the abusive husbands another weapon to use against their wives, namely, the threat of deportation." This group was reluctant to trust the discretion of immigration officers to assess this kind of case.²¹

The Immigration Manual does address this issue. Officers are advised to examine a situation involving marriage breakdown using such factors as the *bona fides* of the marriage, the actions of the husband, the existence of a pregnancy or Canadian children, and so on. They are also to determine if the spouse can become successfully established. If so, they can make a recommendation to continue processing for landing.

Without going into detail, it seems fair to say that this section of the Manual could be redrafted to show more understanding of the position of such abused women and to reflect a more gender-sensitive approach. Women's groups should be consulted in this process. Until that takes place, immigration officers have sufficient discretion to apply the existing principles in a more gender-sensitive way than our witnesses feel happens currently. Moreover, the Immigration Manual does not appear to address at all the situation of women who fear abuse by their husbands should they be deported to their country of origin. While the officer making the removal decision in this kind of case must assess whether the receiving country can provide adequate protection to threatened women, we agree with those witnesses who urged that the revised guidelines should place a strong emphasis on the safety of women and children.

The Committee is not prepared to support the recommendation that abused women in the sponsorship process should be automatically landed. We would prefer to continue with a case-by-case approach, provided the guidelines are redrafted to be more gender-sensitive.

One option would eliminate the "all or nothing" solution for women in this position. A representative from the Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, Avvy Go, suggested that the women could be given Minister's

The problem, of course, is that for many women in abusive situations the abuse has included not only physical abuse but isolation, no chance to work, no chance to go to ESL classes. So if you use the normal indicia of what is going to forecast a good chance of integration or whatever, she's not going to do very well.

Lori Pope, Immigrant and Visible
Minority Women Against Abuse,
March 2, 1995

²⁰ Standing Committee Evidence, Issue 36:10.

²¹ *Ibid.*

Permits and employment authorizations for up to three years to give them a chance to prove that they can become self-sufficient. This would provide a breathing space during which women who may still be recovering from physical and emotional abuse would have the opportunity to put their lives back on track and establish themselves economically. In cases where an immigration officer is unable to recommend landing at an early point, this approach seems both reasonable and fair.

RECOMMENDATION

–26–

The Immigration Manual guidelines relating to landing on humanitarian or compassionate grounds should be redrafted to reflect a more gender-sensitive approach. Women's groups should be consulted in the process.

RECOMMENDATION

–27–

Where the ability to settle successfully on their own in Canada is not clear, the government should give Minister's Permits and employment authorizations for up to three years to abused women whose sponsorships have broken down to give them a breathing space to prove that they can become self-sufficient.

One solution might be to provide women with explanations and advice. Very often, the women has more rights than she realizes. Sometimes a husband will tell his wife that she must not complain about his violence to the police or he will cut off her sponsorship. But he cannot ask the government to deport the women. If she is a permanent resident, he cannot do that, but she might think he can.

Janet Dench, Canadian Council for Refugees, March 16, 1995

RECOMMENDATION

–28–

Women in all immigration and refugee processes should receive information on their cases, their immigration status and their legal rights.

Information for Women

Several witnesses stressed the fact that women in a variety of immigration and refugee situations do not understand the processes through which they are going, their immigration status, or their legal rights, knowledge that is particularly important if they are in abusive relationships. This may be the case for women who are refugee claimants, are being sponsored from within Canada, or have become permanent residents of Canada. The recommendation, which we endorse, was that immigration and refugee officials should be instructed to provide more information to women in all stages of the system, particularly if there is any evidence or suspicion of abuse.

THE CANADIAN AND REFUGEE CONVENTION DEFINITION OF REFUGEE

Currently, the definition of refugee in Canada's *Immigration Act* is virtually identical to that in the *Convention Relating to the Status of Refugees*; neither includes "gender" as a ground on which persecution must be based. For those impatient with what they see as the slow pace of change in achieving overall women's rights, and in the present context, the rights of women refugees and claimants, changing Canada's *Immigration Act* and lobbying to amend the Convention would bring clear advantages. If "gender" were added as a sixth ground on which to claim refugee status, we could do directly what we must now do indirectly using other grounds such as "political opinion" and "particular social group." Thus, we could give women's rights the prominence they deserve and formally acknowledge the fact that the refugee experience is more often female than male.

It worries me that Canada could lose an important leadership role if we were to go it alone with a definition distinct from that employed by other states. Right now, for example, we have been able to push other states quite effectively to include sex as a form of particular social group by very compelling Canadian caselaw. ... I worry that distinguishing ourselves from the international crowd may detract from that role.

Professor James Hathaway, March 16, 1995

Those opposed to changing the law cite practical reasons for not amending either Canada's legislation or the Convention. With regard to Canada, our witnesses noted that women were already protected by the existing grounds, a view confirmed by the courts. Professor James Hathaway pointed out that adding "gender" might imply that women had not been properly situated within "particular social group" and that this could affect the inclusion of other groups in that category.

Witnesses also made the point that Canada has taken a leadership role in addressing gender-related issues through its Guidelines and Board procedures. Using the same definition as that in the Convention, the Guidelines have won praise internationally and have been used as a model by others. Changing this definition, however, could diminish our influence internationally, and states unwilling to apply the Convention definition with the same degree of flexibility as Canada might have an added justification for not doing so.

While the Committee recognizes that the reasons in favour of changing the *Immigration Act* are strong arguments of principle, we are unable to agree to this. If the existing definition were actually impeding progress in responding to the realities of women refugees' lives, we would, of course, feel differently. In fact, significant gains have been, and are continuing to be, achieved using the existing definition.

The arguments against changing the definition in the refugee Convention are even stronger. While Canada alone controls its legal definition, the Convention is an international instrument, which the UNHCR reports has been signed by 127 countries. We do not control either its content, nor any process that might lead to its amendment.

Our witnesses pointed out that the stakes in lobbying to open up the definition in the Convention to include gender are high. As Professor Hathaway, who is well-versed in international refugee law, testified:

... [W]e cannot reopen the Convention on Refugees just to make one change. Once it's open, it's open for everything. If you look at what's currently happening in Europe and elsewhere, protection is failing. I am sure that we could reach an agreement on minimal standards that would reduce the quality of protection, not only for women refugees, but for all refugees.²²

When the Deputy Representative of the UNHCR, Lois Adams, testified before the Committee, we asked her about changing the Convention definition. She answered that "particular social group" had proved entirely adequate to deal with gender-related claims and emphasized what a difficult task it would be to amend the Convention. The UNHCR's view has reassured the Committee in its conclusion that it would not be wise for Canada to lobby to open up the Convention for revision.

UNHCR considers claims based on gender grounds such as severe discrimination based on sex, severe penalties for contravention of social mores and tolerated spousal abuse to be claims falling within the social group category...

Lois Adams, Deputy Representative (Canada), United Nations High Commissioner of Refugees, April 27, 1995

²² *Ibid.*, Issue 38:12.

CONCLUSION

In the course of this study, the Committee has gained a deepened understanding of the importance of gender issues in all aspects of our refugee and immigration processes. We are also better able to understand how the broad issues of women's rights in general are reflected in the more specific context of the Committee's mandate. "Women's rights are human rights" has a more concrete meaning for us now than it did only several months ago.

We have also been encouraged by the proactive nature of our Immigration and Refugee Board, the Department of Citizenship and Immigration, and the NGOs who have worked successfully to give prominence to gender issues. We hope that the recommendations in this Report will assist in what should be a continuing effort to maintain progress. Indeed, in order to emphasize the enduring importance of gender issues, we suggest that the government re-examine its earlier decision and make permanent the Steering Committee for the Consultations on Gender Issues and Refugees, which so ably addressed these issues in 1993 and 1994.

RECOMMENDATION

-29-

The government should make permanent the Steering Committee for the Consultations on Gender Issues and Refugees.

As we look ahead to the Fourth World Conference on Women, to take place in Beijing, China, in September 1995, we are reminded that there is still much to achieve in the domain of women's rights. We believe that Canada can take pride in our accomplishments to date, and also in our plans for the future. The Committee is pleased to present this Report as our contribution to the ongoing dialogue.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

Gender issues should also be considered before the Minister takes any decision to make an application to the Board for cessation of refugee status.

Recommendation 2

The current Immigration and Refugee Board emphasis on training members, staff and interpreters in the application of the gender-related Guidelines should be sustained and should be responsive to future developments.

Recommendation 3

Non-governmental organizations with expertise in human rights, gender issues and overall conditions relating to the status of women in countries around the world should be invited to participate in Board training programs.

Recommendation 4

The Guidelines should include a discussion of gender-related considerations with respect to whether or not a woman can reasonably be expected to seek safety in another part of her country of origin before requesting Canada's protection.

Recommendation 5

The Guidelines should state that although adequate information for some countries concerning violations of women's rights may not exist that does not mean their claims are invalid.

Recommendation 6

The Documentation, Information and Research Branch of the Immigration and Refugee Board should make research into gender issues a high priority.

Recommendation 7

The Guidelines should recognize that gender issues are relevant to the question of whether a woman has ceased to be a refugee.

Recommendation 8

The Guidelines should be updated by reference to the decision of the Supreme Court of Canada in *Ward*, in which the Court established a framework for analysis of the meaning of "particular social group" in the refugee definition and stated that gender could be a basis for inclusion therein.

Recommendation 9

The Guidelines should be updated as future cases of particular relevance to gender issues in refugee determination are decided by the Supreme Court of Canada.

Recommendation 10

The Board should review the Guidelines every two years.

Recommendation 11

The Board should examine the feasibility of holding joint spousal hearings only with the women's consent.

Recommendation 12

The Board should assess its hearing room procedures to ensure that the presentation of women's claims is not hampered by systemic discrimination.

Recommendation 13

All Board members should be sensitive to gender issues in the hearing process; women members should be assigned in cases where it would otherwise be difficult for a woman to tell her story. Refugee claims officers should identify these cases at an early point.

Recommendation 14

All aspects of the process of selecting refugees abroad should be reviewed from a gender perspective in order to remove the direct and indirect barriers within Citizenship and Immigration Canada's control that may impede women from being selected for resettlement in Canada.

Recommendation 15

Overseas officers should travel as much as possible to refugee camps to facilitate the selection of women for resettlement.

Recommendation 16

The government should review the criteria applied in assessing women's potential for successful establishment in order to compensate for the systemic discrimination of the traditional criteria, to identify the broader abilities of refugee women, and to recognize their ability to integrate into and contribute to Canada.

Recommendation 17

The government should emphasize to its officers and staff overseas the importance of gender sensitivity in the refugee selection process and the principles expressed in the *Declaration on Refugee Protection for Women*.

Recommendation 18

Measures should be developed to ensure that the Guidelines are being applied abroad.

Recommendation 19

Gender sensitivity training should be emphasized for both Canadian officers overseas and for staff engaged locally at our posts abroad; training should include the broader gender issues relating to the application of the requirement that refugees be able to successfully establish in Canada.

Recommendation 20

Posts abroad should ensure that officers making refugee decisions have access to relevant and up-to-date documentation regarding human rights abuses of women.

Recommendation 21

The government should ensure that all overseas officers selecting women refugees for resettlement are trained in the Women at Risk Program.

Recommendation 22

Processing of urgent cases of women under the Women at Risk Program should be speeded up by such means as conferring with the UNHCR and other agencies, conducting medical examinations in Canada, and the use of Minister's Permits.

Recommendation 23

Overseas officers should be provided with instructions on how to assess settlement potential so as to ensure that the goals of the Women at Risk Program are met.

Recommendation 24

The criteria under the Transportation, Assistance and Admissibility Loans Program should not operate as a barrier to women otherwise accepted under the Women at Risk Program.

Recommendation 25

Overseas officials should be instructed to take into account the existing gender imbalance when selecting refugees, with a view to redressing the imbalance as circumstances permit.

Recommendation 26

The Immigration Manual guidelines relating to landing on humanitarian or compassionate grounds should be redrafted to reflect a more gender-sensitive approach. Women's groups should be consulted in the process.

Recommendation 27

Where the ability to settle successfully on their own in Canada is not clear, the government should give Minister's Permits and employment authorizations for up to three years to abused women whose sponsorships have broken down to give them a breathing space to prove that they can become self-sufficient.

Recommendation 28

Women in all immigration and refugee processes should receive information on their cases, their immigration status and their legal rights.

Recommendation 29

The government should make permanent the Steering Committee for the Consultations on Gender Issues and Refugees.

LIST OF WITNESSES

| Associations and Individuals | Issue | Date |
|--|-------|----------------------------|
| Amnesty International Roger Clark, Secretary General, Canadian Section Michael Bossin, Refugee Co-Group John Tackaberry, Media & External Communications | 40 | Thursday, March 23, 1995 |
| “Association québécoise des avocats et avocates en droit de l’immigration” Pascale Vigneau, Lawyer Marie-Louise Côté, Lawyer | 48 | Tuesday, May 16, 1995 |
| Individual Presentation Bauer, William, Former Member, Immigration and Refugee Board | 37 | Tuesday, March 14, 1995 |
| Canadian Bar Association Catherine Ann Sas, Vice-Chair, Immigration Law Section (National) David Matas, Secretary Treasurer, Immigration Law Section (National) Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs | 48 | Tuesday, May 9, 1995 |
| Canadian Council for Refugees Marian Shermarke, Co-Chair, Working Group on Refugee Protection Glynis Williams, Member, Gender Issues Core Group Janet Dench, Working Group Coordinator | 38 | Thursday, March 16, 1995 |
| Individual Presentation Carsen, Gary, Former Member, Immigration and Refugee Board | 37 | Tuesday, March 14, 1995 |
| Citizenship and Immigration Canada John Butt, Director, Refugee Protection Policy Division, International, Refugee and Migration Policy Branch France Duquette, Senior Policy Advisor, Refugee Protection Policy Division, International, Refugee and Migration Policy Branch Karen McClure, Deputy Director, International Migration, International Service | 35 | Tuesday, February 28, 1995 |
| Individual Presentation Hathaway, James C., Professor at Law | 38 | Thursday, March 16, 1995 |

| Associations and Individuals | Issue | Date |
|---|-------|-----------------------------|
| Immigration and Refugee Board Chantal Bernier, Special Advisor to the Chairperson | 34 | Thursday, February 16, 1995 |
| Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse Lori Pope, Board Member | 36 | Thursday, March 2, 1995 |
| Inter-Church Committee for Refugees Elsa Tesfay Musa, Refugee and Emergency Relief Coordinator, Primate's Fund, Anglican Church of Canada Heather Macdonald, Program Officer, Refugees, Immigration and Race Relations, Division of Mission in Canada, United Church of Canada Dr. Nancy Pocock, Quaker Committee for Refugees | 48 | Thursday, May 11, 1995 |
| Individual Presentation King, Gordon, Former Member, Immigration and Refugee Board | 48 | Tuesday, April 25, 1995 |
| Individual Presentation Macklin, Audrey, Professor at Law | 48 | Tuesday, May 16, 1995 |
| Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic Avvy Go, Executive Director | 48 | Thursday, April 27, 1995 |
| National Action Committee on the Status of Women Sunera Thobani, President Avvy Go | 48 | Thursday, May 11, 1995 |
| National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada Lucya Spencer, President Elizabeth Montecino, Member | 36 | Thursday, March 2, 1995 |
| Ottawa South Legal Services Chantal Tie, Lawyer, Executive Director Christine Killoran, Office Manager | 40 | Thursday, March 23, 1995 |
| Refugee Lawyers Association Kristin Marshall, Member, Executive Connie Nakatsu, Member, Executive Raoul Boulakia, Member, Executive | 48 | Tuesday, May 16, 1995 |
| United Nations High Commissioner for Refugees Lois Adams, Deputy Representative (Canada) | 48 | Thursday, April 27, 1995 |

LIST OF SUBMISSIONS

- Amnesty International
- «Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration»
- Bauer, William
- Canadian Bar Association
- Canadian Council for Refugees
- Centre for Spanish Speaking Peoples
- Citizenship and Immigration Canada
- Immigration and Refugee Board
- Inter-Church Committee for Refugees
- King, Gordon
- Macklin, Audrey
- Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic
- National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada
- Refugee Lawyers Association
- South Ottawa Community Legal Services
- United Nations High Commissioner for Refugees

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issues Nos. 34 to 38, 40, 47 and 48, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in cursive script, reading "Eleni Bakopanos".

ELENI BAKOPANOS,

Chair

**SUPPORT FOR A VIGOROUS POLICY
FOR THE BENEFIT OF WOMEN REFUGEES**

**DISSENTING OPINION
BY OSVALDO NUNEZ AND MAUD DEBIEN
MEMBERS OF THE BLOC QUÉBÉCOIS**

**STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP
AND IMMIGRATION**

June 1995

INTRODUCTION

In February of this year, the Bloc Québécois members proposed to the Government and Reform Party members on the Standing Committee on Citizenship and Immigration that the Committee address the question of refugee claims based on gender-related persecution. We wanted to analyze the problem of women refugee claimants in greater depth.

Since the last federal election, we have observed that in discussions with departmental officials relating to refugee issues, the specific situation of women claimants has rarely been addressed as distinct from the situation of men. It must be recognized that the situation of women seeking refuge in Canada has often been ignored. The same is true of the millions of displaced women and children in the world, a large number of whom wait in refugee camps to be selected, often for years.

A number of serious conflicts are raging at present throughout the world. We need only think of Chechnya, Bosnia-Herzegovina or the bloody conflict dividing the Hutu and Tutsi peoples of Rwanda. The consequences of these social tragedies for the women and children of these violence-torn countries are often obscured by the political authorities of the countries in question and by observers on the international scene.

Gender-related persecution has been recognized in several decisions of the Supreme Court. By analyzing the guidelines of the Immigration and Refugee Board (IRB) establishing the analytical framework that is necessary for interpreting refugee law, we have gained a better understanding of the problems and obstacles faced by women seeking refuge in Canada for reasons relating to gender.

1. *The majority report*

We are in agreement with the general principles and the broad direction of the majority report, which reflect all of the testimony heard at the public hearings. Our disagreement, and therefore the reasons for this dissenting opinion, relate rather to the failure of the Government members to include certain recommendations proposed by the Bloc Québécois.

In addition, despite the measures proposed by Canada in relation to protecting women who are persecuted by reason of their gender, it must be noted that according to the IRB¹, only a few hundred women out of 8,638 female claimants in 1994 based their claims on this factor. The Bloc Québécois therefore considers it necessary to place more emphasis on certain of the Committee's recommendations in this respect.

2. *Inclusion of gender as a ground of persecution in the Act*

The Government members rejected the proposal that the *Immigration Act* be amended to include gender as a sixth ground of persecution. Since this principle has already been recognized both by the United Nations High Commission for Refugees and by the courts of certain countries, we believe that adding gender would merely confirm what is already acknowledged, both here and elsewhere.

¹ House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*, Issue No. 34, p. 32.

We believe that including gender as a sixth ground of persecution would enable Canada to expressly recognize gender-related refugee claims by women and to take such claims seriously. This decision would assist in sending a clear message to the international community that women's rights are a fact of life that cannot be ignored.

In addition, by bringing the Canadian legislation up to date, Canada would be paving the way for the international discussion that must take place in the years to come concerning the Geneva Convention on refugees, which dates from 1951.

3. *The Geneva Convention*

However, like many of the witnesses who testified at the hearings of the Standing Committee, we are of the opinion that the climate at the international level is hardly favourable to reopening the Geneva Convention on refugees to include sex as a sixth ground of persecution in the Convention.

Like Professor James C. Hathaway, we are of the view that these negotiations should take place in the next few years, within the framework of a broad strategy shared by the signatory States.

4. *The legal duty to have regard to the guidelines*

The Bloc Québécois supports the guidelines issued by the IRB. We believe that the method chosen by the Chairperson of the IRB to assist Board members in dealing with gender-related claims is in fact essential. International law, and the various judgments of the Supreme Court, has confirmed that the concept of "particular social group" as a ground of persecution also includes claims based on gender, and thereby paved the way for these guidelines to be written. However, although these guidelines have acquired a statutory basis in section 65(3) of the *Immigration Act*, which came into effect on February 1, 1993, Board members are not bound to have regard to all guidelines issued by the Chairperson of the IRB. Although she points out, in a memorandum addressed to Board members, that [TRANSLATION] "individuals are entitled to expect that the guidelines will be followed unless there are compelling or exceptional reasons to deviate from them"², the optional nature of the guidelines often results in inconsistent decisions. As the Canadian Bar Association noted, "in some cases the Guidelines are ignored by panel members even though they are raised by counsel. There is no consistency in the application of the guidelines."³

The present Act already makes provision for issuing guidelines. We believe that from a strictly logical point of view, the *Immigration Act* should be amended to compel Board members to have regard to such guidelines in performing their duties. Such a statutory amendment would mean that Board members would have no choice but to analyze claims made by women in the light of the guidelines, and to justify their decision in writing if the claim were rejected. Ultimately, we believe, if a legal duty were imposed on Board members to have regard to the guidelines, IRB decisions would become more consistent in cases involving gender-based refugee claims. Making it mandatory for Board members to have regard to the guidelines in the refugee determination process would bring the Act into line with practice.

² Young, Margaret, *Revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe*, Library of Parliament Research Service, March 1994, p. 11.

³ Immigration Law Section of the Canadian Bar Association, *Submission on gender based refugee claims*, May 95, pp. 3-4.

5. *Restoring the balance*

In our view, the chapter of the report dealing with the present imbalance between the sexes among refugees selected overseas is lacking perspective, in relation to the testimony heard by the Committee. A number of representatives of various associations spoke to us about the systemic obstacles faced by women refugees seeking landing in Canada. There are many such constraints, and they have a direct influence on the number of women selected overseas.

The geographical area that must be covered in some countries that are poorly served by Canadian officials, the fact that some women have young children and the inadequate effort put into educating girls are virtually insurmountable barriers.

We believe that the Canadian authorities should clearly and firmly state the importance of taking in a greater number of women refugees.

6. *One major obstacle: the \$975 landing surtax*

The government report lists, describes and criticizes situations in which women immigrants and refugees are faced with difficulties because of their gender. The Government members even go so far as to recommend in their report that: [TRANSLATION] "All aspects of the refugee selection process overseas should be reexamined from the perspective of gender, in order to eliminate the direct and indirect obstacles over which Citizenship and Immigration Canada has control and which could prevent women from being selected for resettlement in Canada."

And yet, as all of the agencies that testified before the Standing Committee on Citizenship and Immigration told us, one of the main barriers was erected by the Liberal government itself, just a few months ago. In its last budget, in February of this year, the Liberal government imposed an entry tax on immigrants and refugees. This additional measure imposes a landing fee of \$975 per immigrant or refugee. This surtax is in addition to the \$500 per adult and \$100 per minor child already charged for examination of the case.

By choosing to take this approach, the Liberal government committed itself to making immigrants and refugees pay \$145 million more. This decision is not fair to women, and particularly to women coming from poor countries.

In addition, the United Nations High Commission for Refugees noted in its brief that "UNHCR hopes that refugees will be exempted from landing fees."⁴

4 UNHCR, *Statement by the UNHCR Branch Office to the Standing Committee on Citizenship and Immigration*, April 95, p. 7.

The Refugee Lawyers Association also noted that “the imposition of the right of landing fee will have a particularly harsh impact on women. Women who have come to Canada without their spouses, but accompanied by young children, will have the greatest difficulty obtaining employment and raising the landing fees or qualifying for loans which are based on the ability to repay.”⁵

The Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic also argued that: “With the new Right-of-Landing Fees, we can only anticipate more burden that women will bear in order to seek asylum or other status protection here in Canada. Whichever way one may choose to look at it, the new “head tax” is discriminatory in its impact on women. For the very reasons we have stated above, women as an economically disadvantaged group find it harder under this new tax to apply for landing status in Canada. The includes women who are abused by their spouse.”⁶

The report by the Government members recognizes that women refugees do not have the same financial resources as men. In addition, they often have little education, their living conditions are more difficult and they have less access to the job market. Because they lack resources, it is already more difficult for women to repay loans made to them to come to Canada. When she appeared before the Committee, Glynis Williams of the Canadian Council for Refugees mentioned the obstacle already presented by the repayment guarantee for transportation loans made to refugees selected overseas: “We’re now further concerned because in the last two weeks with the new right of landing fee, which will also be taken out of the same transportation loan fund, this is an additional burden that may well provide an increased obstacle to women being chosen overseas.”⁷

The new surtax obviously does nothing to help disadvantaged women. We know that in Canada a woman’s average earnings are only 72% of a man’s. The status of women in the home countries of women recently arrived in Canada is generally even more inequitable. In these circumstances, the fact that women must guarantee repayment is therefore an additional obstacle. The \$975 surtax is particularly discriminatory since it affects primarily poor people, that is, primarily women.

In this context, the Government should at least have exempted refugees from payment of this fee. In addition, we believe that it should expand the application of the Women at Risk program, which was established in 1988, and which has to date produced plainly unsatisfactory results.

7. *Quality of the French*

When the report was being examined, the Bloc Québécois members expressed their disapproval in respect of the poor quality of the French version. This situation shows just how little priority is given to the quality of the French language in federal institutions.

⁵ Refugee Lawyers Association, *Submission to the Immigration Standing Committee on the Gender Guidelines*, May 95, p. 9.

⁶ Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic, *Submissions to the Standing Committee on Citizenship and Immigration regarding Policy concerning Women Refugees Victims of Spousal Violence*, April 95, p. 6.

⁷ House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*, Issue No. 38, p. 26.

CONCLUSION

The Bloc Québécois members thank the agencies and individuals who addressed the Committee on the situation of women refugees, explained the barriers that prevent them from settling in Canada and suggested solutions to improve their chances of being heard.

The federal government has a number of resources available to it for creating equal opportunity for women, both overseas and when they appear before the members of the IRB. The problem of women refugees is of the utmost importance. The government must take action now.

**A REFORM PARTY RESPONSE TO
THE EXAMINATION OF GENDER GUIDELINES
FOR THE DETERMINATION OF GENDER BASED
REFUGEE CLAIMS**

**Prepared for the House of Commons Standing Committee on
Citizenship and Immigration**

INTRODUCTION

The Reform Party believes that the plight of female refugees and their children has not been adequately addressed by the Government of Canada or the international community. This we state unequivocally and without reservation. During the course of testimony before the Standing Committee on Citizenship and Immigration, witnesses testifying on the subject of gender-based refugee claims presented a disturbing picture of systemic discrimination and personal challenges faced by women who, through no fault of their own and in greater numbers than men, are fleeing turmoil and persecution. The suffering of women who are fleeing oppression is well documented, and accurately portrayed, in the main report of the Standing Committee. This suffering stems from the social and cultural milieus which, in many countries, make women far more likely than men to face special persecution.

The Reform Party does not dispute the expert testimony of witnesses who have first hand knowledge of the plight of women refugees. Nor do we disagree with witnesses' calls for immediate and radical action to ease this plight. Clearly, more needs to be done.

Unfortunately, many nations, including Canada, have adopted reactive rather than proactive refugee determination policies. In other words, like the United States and the members of the European Community, Canada waits until asylum seekers arrive at its door-steps and then shuffles these claimants through a bureaucratic, or, in the case of Canada, quasi-judicial mechanism to determine their status in the country.

The fact that this focus on inland refugee determination and resettlement has become dominant is no surprise. Policy naturally arises in reaction to events outside the control of legislators. Canada, like other countries which accept refugees, has experienced short-term refugee crises. These crises, spawned by international events out of our control and resulting in the arrival of large and unexpected numbers of claimants, have forced governments to create mechanisms for dealing with inland refugee claimants. These mechanisms however, (the IRB being a good example), are not suited for dealing with the global refugee crisis. In fact, they fail to reflect the desire of all Canadians to create an effective strategy to deal with this ongoing human tragedy. The creation of the IRB may have addressed some of the symptoms of the global refugee crisis, but it has failed to offer a long-term vision for the direction and utilisation of Canada's humanitarian resources. Canada needs a proactive approach to the resettlement of our fair share of refugees. What we have is the legacy of one government's reactive approach to a short-term public policy crisis.

The Reform Party considers this reactive approach to refugee determination tragic. The failure of Canada's reactive determination and resettlement mechanism to respond to the overwhelming global refugee crisis has been described in other Reform Party documents. In the interest of brevity

and originality, those criticisms will not be repeated here. However, one of the particular tragedies of Canada's reactive approach to the determination and resettlement of refugees in Canada is that it reinforces the systemic and institutional barriers that stand in the way of many women who are in desperate need of third-country assistance. The Reform Party members of the Standing Committee have concluded that the Gender Guidelines for the determination of refugees have failed to address these systemic barriers. It is this failure that will be addressed in this paper.

Although the use of gender guidelines for the selection of refugees abroad was discussed by some witnesses and given limited consideration by the committee, that issue will not be addressed here. We believe that the small number of refugees resettled in Canada after being selected overseas renders such a discussion both unnecessary and distracting. It is the use of gender guidelines by the Immigration and Refugee Board that has caught the public's attention, created controversy and spawned the examination of the issue by the Standing Committee. For that reason, Reform's minority report will focus on the IRB's use of the guidelines.

The Inland Refugee Determination System

Two years ago, the Immigration and Refugee Board released its Guidelines, *Women Refugee Claimants Facing Gender-Related Persecution*, in order to, in the words of one witness, "ensure consistency of decision-making," and "...direct members toward preferred positions and therefore foster consistency in decisions." The Reform Party recognises, and witnesses have concurred that, in fact, one of the results of the application of the gender guidelines has been the fostering of consistency and the directing of members towards preferred positions. We presume, from our reading of the guidelines and the testimony of witnesses, that the consistency which has been sought favours the claims of women who are fleeing persecution, especially persecution related to membership in the group known as the "female gender," to use the language of the IRB. Taken out of context, this achievement seems laudable. However, in our opinion, one cannot appreciate the actual import of the application of the guidelines until the context of refugee issues world-wide is considered.

Canada resettles a very small, if not insignificant, number of refugees each year. In our opinion, that small number is made even smaller when one takes into account the large percentage of our inland refugees who are not, in fact, refugees at all, but economic migrants who have been able to successfully access and manipulate the Immigration and Refugee Board and post-determination mechanisms. Former members of the Immigration and Refugee Board testified that the number of genuine Convention refugees accepted by Canada is smaller than the number of people that the IRB has accepted as "refugees." In other words, Canada is accepting a large number of people as refugees

who do not fit the strict UN definition. However, even if we accept that Canada does indeed resettle some 20,000 refugees per year, this number is little more than a drop in the bucket according to the estimates of global refugee population provided by the UNHCR. So, the Reform Party accepts as its first premise that the numbers of refugees accepted to Canada, are minute compared to the global refugee population.

The second premise which we accept and which leads to a more fully informed context in which to frame the Committee's debate, is that according to the testimony of many of the witnesses before the committee, the application of the guidelines since 1993 has not lead to a significant increase in the total number of women accepted to Canada as refugees through the inland determination mechanism. The numbers, while disputed by some witnesses, totalled a mere 195 last year, according to IRB estimates.

According to the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), the total number of Convention refugees in need of immediate third-country resettlement is around 60,000. The total number of refugees and displaced people has reached an all-time high nearing 24,000,000. Officials with the UNHCR estimate that approximately 49% of those populations are women. In contrast, the percentage of refugees accepted to Canada in 1994 who were women was only 31%. We feel that these staggering numbers help put into perspective the ineffectiveness of the IRB's guidelines. Frankly, they demonstrate the numerical insignificance of the guidelines as a tool through which a greater number of female refugees could be resettled and provided protection in Canada.

We do not dispute the contention of a number of witnesses before the committee that the guidelines have acted as a consciousness raiser, or a mechanism through which the Chair of the IRB can ensure consistency. The federal government, though, must first decide what role Canada will play in easing the suffering of all refugees world-wide. Is the ultimate mission of Canada's refugee program to "raise the consciousness" of members of the IRB within Canada and to ensure consistency of decisions at the IRB? Or is our goal to ensure that the greatest possible number of truly needy refugees — including women who, as it has been shown, are often in more desperate need than men — are permitted safe passage to Canada for resettlement? The Reform Party believes that the latter must, self evidently, be the primary mission of the Canadian refugee system.

In summary, Canada has the capacity to accept only a fraction of the world's refugees. The majority of those people accepted to Canada as refugees are accepted through the inland determination system, the IRB. The majority of the world's refugees are female, yet the majority of the refugees resettled in Canada are male. Clearly, if Canada's goal is to reduce the barriers that stand in the way of the passage to and acceptance in Canada of persecuted women, Canada has failed. And, by extension, the guidelines have not served the purpose which, we believe, is more important than either consciousness raising, consistency or conscience easing, namely, the protection of women who face persecution.

Why the Guidelines Have Failed

As stated previously, the vast majority of refugees resettled in Canada are determined inland through the IRB. Thus, the vast majority of refugee claimants are not chosen by Canada overseas at the source, but travel to Canada out of their own volition and using their own resources. Witnesses testified convincingly that women abroad, especially in countries and societies that tend to be refugee producing, are often not able to access the resources needed to move themselves and their children to Canada in order to make a refugee claim. However, witnesses did not, in our opinion, demonstrate any procedural, institutional or personal biases that prevented women, prior to the adoption of the guidelines, from obtaining a hearing that was just, non-discriminatory and sensitive to their needs. In fact, one former member of the IRB testified that gender-based refugee claims were being routinely heard and decided, often with positive results, even prior to adoption of the guidelines. While we are not discounting the possibility that there could be some procedural or personal biases that hurt individual claims, we are not convinced that the existence of these possible biases require the adoption of the guidelines.

On the other hand, the lack of financial resources for transportation available to women refugees — or what we call the “resource bias” — acts as a formidable obstacle to women in need of third-country resettlement. How, we ask, do the IRB’s guidelines act to abate this bias? Clearly, they are ineffective at lessening the terrible impact of women’s inability to access resources and travel to Canada to claim refugee status. If it is Canada’s collective goal to accept and resettle a larger total number of persecuted women, this issue must be dealt with prior to focusing further on a set of guidelines which are at best irrelevant, and at worst, distracting.

The Reform Party believes that the question: “How do we more fairly determine the claims of female refugees who make it to Canada,” is largely irrelevant. No testimony provided to the Committee has shown that the refugee system unfairly disadvantaged women making gender claims prior to the guidelines. The real, common-sense question should be: “How do we ensure that more genuine Convention refugees are resettled in Canada regardless of their gender, their resources or their location?”

Do the Guidelines Compromise Judicial Refugee Determination?

As stated above, no testimony has been offered which conclusively demonstrates the necessity of the guidelines. No testimony has demonstrated that there was a vital need for a series of gender guidelines prior to their introduction. However, former members of the Immigration and Refugee

Board, whose testimony must carry the additional weight of actual practice in refugee determination, have testified that the guidelines, which are available to the lawyers of refugee claimants, have become guidelines for advocates as well as adjudicators. They have testified that the practice of scripting claims to match guidelines, country profiles, etc., is widespread and is not controllable given the availability of these guidelines, country profiles, etc., to lawyers and advocates. It is the opinion of the Reform Party that the presence of the gender guidelines does not ensure consistency of decision-making as much as consistency of representation. Consistent representation, which is, in effect, little more than the parroting of the guidelines, puts pressure on board members to accept claims. Although the mandate of the IRB is to hear and adjudicate every claim individually, the presence of guidelines undermines this mandate and prevents non-adversarial board members from substantively challenging gender-based claims for fear of challenging the guidelines themselves.

Further, on a theoretical level, the Immigration and Refugee Board is a quasi-judicial board which, although not comprised of judges, is nonetheless empowered to act as a judicial body according to judicial norms of decision-making. It is the opinion of the Reform Party that if the IRB expects to be considered a legitimate quasi-judicial board, then it must hear and render decisions in the same way that courts of law do. That is, based on case law and statute, and not on non-binding and non-statutory guidelines. In our opinion, the use of guidelines in a quasi-judicial setting further undermines the legitimacy of the Board and of the refugee determination process. Both former members of the IRB who testified before the committee attested to the lack of experience and overall unsuitability for the job of many members of the IRB. One testified that a number of Board members were incapable of rendering legalistic decisions based on case law, and that for such members guidelines became little more than a crutch to allow them to hobble through their adjudicative career.

In short, we believe that the guidelines undermine the legitimacy of what is supposed to be a quasi-judicial board and that they act as a prop for Board members who are not capable of basing a decision upon case law. For these reasons, we feel that the guidelines may, ironically, hinder the overall cause of refugee protection in Canada by de-legitimising the IRB in the minds of Canadians and by permitting the exploitation of weak board members by skilled and adversarial lawyers.

CONCLUSIONS

Although the Reform Party admires the intentions behind the IRB's guidelines in *Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*, we feel that they have, in fact, done little more than assuage the consciences of those who are entrusted with the protection of refugees in Canada. The numbers show, quite explicitly, that they have had little real effect on refugee resettlement.

We believe that the guidelines have the ironic effect of entrenching the resource bias that acts against women refugees by focusing public and governmental attention on the work of the Immigration and Refugee Board and downplaying the need for the overseas selection of refugees.

The Reform Party believes that systemic institutional change is necessary if Canada intends to assist and resettle a larger number of female refugees. This sort of fundamental change is absolutely necessary if Canada is to move beyond a reactive approach to refugee assistance and towards a proactive, fair and gender-sensitive approach. The gender guidelines, in our opinion, are really little more than a politically-correct facade behind which Canada's lack of proactive action towards refugees can be hidden.

We are confident that non-biased readers of the testimony before the Standing Committee on Citizenship and Immigration will recognise Reform's willingness to challenge the status quo, deal with this sensitive issue in a realistic, objective and proactive manner, and that our proposals, if adopted, would result in a refugee system that ensures the safe passage to Canada of far more women facing gender persecution than that of the current government and IRB.

RECOMMENDATIONS

1. **That the Standing Committee on Citizenship and Immigration immediately reconvene to consider if the current refugee determination system is the most advantageous and helpful to the greatest number of genuine refugees — including female refugees — and to the taxpayers of Canada.**
2. **Eliminate the IRB's gender guidelines. Ensure that all inland adjudicators are experienced and capable decision-makers who are able to base their decision on case law and statute without the assistance of guidelines.**
3. **Humanely restrict access to the inland refugee determination system in order to prevent abuse of the system by non-Convention refugees. Needless to say, we recommend that the government adopt the proposals listed in the Reform Party's refugee determination paper, *Refugee Determination in Canada: A Proactive Approach to the Protection of Refugees in Canada*. Only when we get a handle on the abuse of the inland refugee system, and limit access to that system to genuine refugees, will we free up enough spaces and resources to target our attention overseas. This is vital for several reasons. The vast majority of refugees are overseas. Overseas refugees are usually those most in need of third-country resettlement. The costs to overseas determination are much lower than inland determination. And, most important, by choosing refugees from overseas we will, in part, eliminate the resource bias and ensure that a proportionate number of our refugees are female.**

4. In order to bring about the rationalisation of the inland refugee process and in order to free up resources for overseas action, we recommend that the government implement the proposals found in the Reform Party paper entitled *Refugee Determination in Canada: A Proactive Approach to the Protection of Refugees in Canada*. Upon the enactment of these proposals, we recommend that the government divert some of the resources saved by the elimination of the IRB and the limiting of the number of inland refugee claims toward overseas development and education projects to share Canada's vision of human rights and, especially, the rights of women.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 1, 1995

(78)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:02 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield and Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Appearing: The Honourable Sergio Marchi, Minister of Citizenship and Immigration.

Witnesses: From the Department of Citizenship and Immigration: Peter V. Harder, Deputy Minister; Brent DiBartelo, Director General, Finance and Administration.

Pursuant to Standing Order 81(7), the Committee proceeded to a consideration of the expenditure plans and priorities in future fiscal years as described in the departmental outlook.

The minister made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MORNING SITTING

(79)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 11:10 o'clock a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims. (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

By unanimous consent, the Committee proceeded to a discussion of its future business.

The Committee resumed its consideration of a draft report.

At 11:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 6, 1995

(80)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:12 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Acting Member present: Janko Peric for Beryl Gaffney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 11:00 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 1:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING (81)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 7:45 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

By unanimous consent, the Committee proceeded to a discussion of its future business.

After debate, it was agreed, —That the Committee move to consult with appropriate individuals, non-governmental organizations and government officials on the question of settlement of immigrants and refugees on a nation-wide basis; and further

That the Chair of the Committee seek approval from the Budget Sub-Committee of the Liaison Committee, and the authorization of the House, to travel to appropriate centres, such approval to be based upon a budget and plan duly drafted by the clerk.

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 9:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 7, 1995 (82)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Art Hanger, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 8, 1995

(83)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 8:37 o'clock a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Art Hanger, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

By unanimous consent, pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to a study of Settlement Renewal. (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The Committee proceeded to a consideration of its future business.

At 9:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 13, 1995

(84)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:07 o'clock a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Acting Members present: Harold Culbert for Mary Clancy, Hedy Fry for Beryl Gaffney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Department of Citizenship and Immigration: George Tsai, Assistant Deputy Minister, National Service Sector; Ann M. Midgley, Director General, Settlement Branch; David Neuman, Project Manager, Settlement Renewal; Agnès Jaouich, Director, Federal-Provincial Relations.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal. (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*)

George Tsai, Ann Midgley, David Neuman and Agnès Jaouich made statements and answered questions.

At 11:02 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING (85)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 7:45 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Gender-based Refugee Claims. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 14, 1995, Issue No. 34*).

The Committee resumed consideration of its draft report.

It was agreed,—That the Committee table its Report on Thursday, June 22, 1995.

It was agreed,—That the Committee authorize the printing of dissenting opinions of the Bloc Québécois and the Reform Party, as appendices, immediately following the signature of the Chair, provided that such opinions be received, in both official languages, no later than 12 noon on Tuesday, June 20, 1995.

It was agreed,—That the Committee hold a press conference following the tabling of the Report.

It was agreed, on division,—That the Report, as amended, be adopted as the Seventh Report of the Committee.

It was agreed,—That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

Ordered,—That the Chair present the Report to the House.

It was agreed,—That the Committee print 550 copies of its Report in tumble format.

At 9:25 o'clock, p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Pat Steenberg

Clerk of the Committee

David Neuman, directeur de projet, Renouvellement de l'établissement; Agnès Jaouich, directrice, Relations fédérales-provinciales.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement. (Voir les *Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*)

George Tsai, Ann Midgley, David Neuman et Agnès Jaouich font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 02, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 13 JUIN 1995
(Séance n° 85)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 19 h 45, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Éléní Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Élení Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (Voir les *Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Le Comité reprend l'étude de son ébauche de rapport.

Il est convenu—Que le Comité dépose son rapport le jeudi 22 juin 1995.

Il est convenu—Que le Comité autorise l'expression des opinions dissidentes du Bloc Québécois et du Parti réformiste en annexe du rapport, immédiatement après la signature du président, sous réserve que ces opinions soient reçues, dans les deux langues officielles, au plus tard à 12 heures, le mardi 20 juin 1995.

Il est convenu—Que le Comité tiene une conférence de presse après le dépôt du rapport.

Il est convenu, à la majorité des voix,—Que le rapport modifié soit adopté et présenté comme le Septième rapport du Comité.

Il est convenu—Que le président soit autorisé à apporter les changements typographiques et de rédaction nécessaires au rapport sans en modifier le fond.

Il est ordonné—Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu—Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de son rapport en format tête-bêche.

À 21 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Pat Steenberg

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Art Hanger, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34)

Le Comité reprend l'étude de son ébauche de rapport.

À 17 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 8 JUIN 1995
(Séance n° 83)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 8 h 37, dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Art Hanger, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34)

Le Comité reprend l'étude de son ébauche de rapport.

Sur consentement unanime et conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité étudie le renouvellement de l'établissement. (Voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48)

Le Comité examine ses travaux à venir.

À 9 h 55, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 13 JUIN 1995
(Séance n° 84)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 07, dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Maud Debien, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Membres suppléants présents: Harold Culbert pour Mary Clancy, Hedy Fry pour Beryl Gaffney.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration: George Tsai, sous-ministre adjoint, Secteur du service national; Ann M. Midgley, directrice générale, Direction générale de l'établissement;

SÉANCE DU SOIR

(Séance n° 81)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 19 h 45, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Maud Debien, Stan Dromiskiy, Art Hanger, Gar Knutson, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Sur consentement unanime, le Comité examine ses travaux à venir.

Après débat, il est convenu—Que le Comité consulte les particuliers, les organismes non gouvernementaux et les fonctionnaires compétents sur la question de l'établissement des immigrants et des réfugiés dans tout le pays; et

Que le président du Comité présente, au Sous-comité du budget du Comité de liaison et à la Chambre, une demande d'autorisation de se rendre aux centres appropriés, ladite demande étant fondée sur un budget et un plan que le greffier du Comité aura dûment établis préalablement.

Le Comité reprend l'étude de son ébauche de rapport.

À 21 h 25 la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 7 JUIN 1995

(Séance n° 82)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 15 h 45, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

PROCS-VERBAUX

LE JEUDI 1^{er} JUIN 1995

(Séance n° 78)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 02, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield et Osvaldo Nunez.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Comparait: L'honorable Sergio Marchi, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Témoins: Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration: Peter V. Harder, sous-ministre; Brent DiBartelo, directeur général, Finances et administration.

Conformément à l'article 81(7) du Règlement, le Comité étudie les plans de dépenses et les priorités du Ministère pour les prochains exercices exposés dans les Perspectives ministérielles.

Le ministre fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 50, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

SEANCE DU MATIN

(Séance n° 79)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 11 h 10, dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 février 1995, fascicule n° 34*)

Sur consentement unanime, le Comité examine ses travaux à venir.

Le Comité reprend l'étude de son ébauche de rapport.

À 11 h 50, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 6 JUIN 1995

(Séance n° 80)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 9 h 12, dans la salle 705, La Promenade, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

2. Que le gouvernement élimine les directives de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Qu'il fasse en sorte que tous les membres de la CISR soient expérimentés et capables de prendre des décisions fondées sur la jurisprudence et sur les lois, sans l'aide de directives.

3. Que le gouvernement limite de façon humaine l'accès au système de détermination du statut de réfugié implanté au Canada afin de combattre l'exploitation du système par les réfugiés ne répondant pas à la définition de la Convention. Il va sans dire que nous recommandons au gouvernement d'adopter les propositions présentées par le Parti réformiste dans son document intitulé «*La protection des réfugiés au Canada dans une perspective proactive*». Ce n'est que par l'éradication de l'exploitation du système implanté au Canada, afin que l'accès en soit réservé aux véritables réfugiés, que nous disposerons de la place et des ressources nécessaires nous permettant de nous tourner vers l'étranger. Cela est vital pour plusieurs raisons. La vaste majorité des réfugiés se trouvent à l'étranger et ce sont eux qui nécessitent un établissement immédiat dans un autre pays. La sélection des réfugiés est moins coûteuse si elle est pratiquée dans les pays d'origine qu'au Canada et, élément plus important encore, elle élimine en partie les obstacles liés au manque de ressources; cela permettra à une plus grande proportion de réfugiés de faire leur entrée au Canada.

4. Afin de rationaliser le processus de la détermination pratiquée au Canada et pour libérer les ressources nécessaires à notre action à l'étranger, nous recommandons au gouvernement d'appliquer les propositions émises dans le document intitulé «*La protection des réfugiés au Canada dans une perspective proactive*». Nous recommandons que le gouvernement consacre ensuite certaines des ressources libérées par l'élimination de la CISR et la réduction du nombre des demandes de statut de réfugiés présentées au Canada, à des projets de développement et d'enseignement à l'étranger, qui véhiculeront la vision du Canada en matière de droits de la personne en général et de droits des femmes en particulier.

1. Que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunisse à nouveau immédiatement pour établir si le système actuel de détermination du statut de réfugié est le plus avantageux et le plus utile pour les réfugiés - hommes et femmes - et le plus économique pour les contribuables canadiens.

RECOMMANDATIONS

Tout lecteur objectif des délibérations du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration saura déceler, nous en sommes persuadés, le désir du Parti réformiste de s'attaquer au statu quo, de traiter ce problème très délicat d'une façon réaliste, objective et préventive; il verra également que nos propositions engendraient l'avènement d'un système permettant à davantage de réfugiés fuyant les persécutions de se rendre en toute sécurité au Canada, chose actuellement impossible en raison de la position du gouvernement et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le Parti réformiste est d'avis qu'un changement institutionnel systémique s'impose pour que le Canada joue un rôle important en matière d'aide et d'installation d'un plus grand nombre de réfugiés. Ce virage fondamental est essentiel si le Canada veut dépasser l'approche curative pour passer à une attitude préventive, juste et sensible aux considérations liées au sexe. Les directives de la CISR ne sont d'après nous rien d'autre qu'une façade politiquement correcte derrière laquelle le Canada cache son manque d'engagement à l'égard des réfugiés.

Les directives ont comme effet paradoxal d'accentuer les obstacles liés aux ressources auxquels font face les réfugiés, en concentrant toute l'attention du public et du gouvernement sur le travail de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et en minimisant les besoins des réfugiés en matière de sélection dans leur pays d'origine.

Le Parti réformiste trouve très louable les intentions qui sous-tendent les directives sur *Les revendicatrices du statut de réfugiée craignant d'être persécutées en raison de leur sexe*, mais il est d'avis qu'elles n'ont fait que soulager la conscience des responsables de la protection des réfugiés au Canada. Les chiffres montrent de façon très explicite que ces directives n'ont eu que peu d'effets réels sur l'augmentation du taux d'établissement des réfugiés dans notre pays.

CONCLUSIONS

Paradoxalement d'aller à l'encontre de la protection des réfugiés au Canada en dévalorisant la Commission dans l'esprit des Canadiens et en permettant à des avocats rusés représentant les demandeurs d'exploiter la faiblesse des membres de la Commission.

désavantagé les femmes présentant des revendications liées à leur sexe. Par conséquent, la véritable question à se poser est celle-ci : «Comment faire en sorte que davantage de réfugiées, selon la définition de la Convention, soient autorisées à s'installer au Canada, quels que soient leur sexe, leurs ressources, leur pays d'origine?»

Les directives entravent-elles le processus judiciaire de détermination du statut de réfugié?

Comme nous l'avons dit plus tôt, rien dans les témoignages ne permet de déterminer avec certitude la nécessité des directives. Au contraire, des anciens membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, dont l'expérience professionnelle en la matière donne du poids aux propos, ont indiqué que les directives, auxquelles ont accès les avocats des demandeurs, servent autant aux défenseurs qu'aux arbitres. D'après ce qu'ils ont dit, il n'est pas rare que les demandes soient rédigées en fonction justement de ces lignes directrices, des profils de pays, etc.; il est difficile de juguler cette pratique étant donné la facilité d'accès des lignes directrices, des profils de pays, etc. pour les avocats. L'existence des directives garantit moins la cohérence des décisions que la cohérence de la représentation. Ce dernier élément qui, en fait, oblige les agents responsables à suivre aveuglément les directives, les oblige aussi à accéder aux demandes. L'existence des directives sape le mandat de la Commission, qui est d'entendre et d'évaluer individuellement chaque demande, et empêche les membres de rejeter certaines demandes, de peur de s'opposer aux directives elles-mêmes.

En outre, d'un point de vue théorique, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est un organisme quasi judiciaire qui, bien qu'il ne soit pas composé de juges, détient néanmoins le pouvoir d'appliquer des normes juridiques à la prise de décisions. Nous pensons que la Commission doit statuer de la même façon que les tribunaux si elle veut jouir de la légitimité d'un organisme quasi judiciaire. C'est-à-dire qu'elle doit fonder ses décisions sur la jurisprudence et la loi, plutôt que sur des directives non exécutoires et non législatives. À notre avis, l'usage de ces directives d'une manière quasi judiciaire sape encore davantage la légitimité de la Commission et du processus de détermination du statut de réfugié. Les deux anciens membres de la Commission qui ont comparu devant le Comité ont attesté du manque d'expérience et de compétence d'une bonne partie de l'effectif. L'un a en particulier déclaré que certains membres de la Commission étaient incapables de rendre des décisions rigoureuses basées sur la jurisprudence et que les directives faisaient alors office de béquille leur permettant d'avancer en claudiquant dans leur carrière d'arbitre.

Bref, nous sommes d'avis que les directives sapent la légitimité de ce qui devrait constituer un organisme quasi judiciaire et qu'elles servent de tuteur à des membres incapables de fonder leurs décisions sur la jurisprudence. Pour toutes ces raisons, nous pensons que les directives risquent

Raisons de l'échec des directives

En résumé, le Canada ne peut accepter qu'une fraction de la population totale des réfugiés du monde entier. La majorité des personnes admises dans notre pays le sont par l'intermédiaire d'un organisme établi en territoire canadien, la CISR. Dans le monde, la majorité des réfugiés sont des femmes, or au Canada ce sont surtout les hommes qui bénéficient des mesures d'établissement. Il est clair que le Canada a échoué dans sa tentative de lever les obstacles empêchant les femmes persécutées d'être admises au Canada. On peut par conséquent déduire que les directives n'ont rien fait pour protéger les femmes menacées de persécution, ce qui d'après nous constitue un objectif plus important que la sensibilisation des membres, la cohérence des décisions ou le soulagement des consciences.

Comme nous l'avons dit précédemment, la vaste majorité des réfugiés qui s'installent au Canada ont obtenu leur statut par l'intermédiaire d'un organisme établi au Canada, la CISR. Ainsi, la plupart des demandeurs ne sont pas sélectionnés par le Canada dans leur pays d'origine, mais arrivent à nos frontières de leur propre chef et grâce à leurs ressources personnelles. Comme l'ont fait remarquer de façon tout à fait convaincante un certain nombre de témoins, dans les pays et les sociétés dont sont originaires la majorité des réfugiés, les femmes ne disposent pas des ressources nécessaires pour se rendre, en compagnie de leurs enfants, au Canada, afin d'y présenter une demande d'asile. Cependant, aucun des témoins n'a, à notre connaissance, fait état de préjugés personnels ni de lacunes liées aux procédures ou aux institutions qui auraient pu empêcher les femmes, avant l'instauration des directives, d'obtenir une audience et d'être traitées de façon juste, non discriminatoire et humaine. En fait, comme l'a indiqué un ancien membre de la Commission, même avant l'adoption des lignes directrices, il n'était absolument pas rare que la CISR donne une suite favorable aux demandes présentées pour des motifs liés au sexe. Nous n'écarterons certes pas la possibilité de l'existence de préjugés personnels ou institutionnels allant à l'encontre de l'intérêt des demandeuses, mais nous ne sommes pas convaincus de l'utilité de directives visant à contrer ces préventions.

Par ailleurs, le manque des ressources financières qui permettraient aux femmes ayant absolument besoin de quitter leur pays de se déplacer constitue un terrible obstacle. À quoi servent sur ce plan les directives de la CISR? Il est clair qu'elles ne facilitent en rien la situation des femmes à cet égard. Si l'objectif du Canada est d'accueillir un plus grand nombre de femmes persécutées, il doit en premier lieu étudier cette question au lieu de mettre toute son énergie à la production de directives pour le moins superflues, voire perturbatrices.

Le Parti réformiste pense qu'il est tout à fait inutile de se demander comment faire pour évaluer plus équitablement les demandes des femmes sollicitant, aux portes du Canada, le statut de réfugiées. En effet, aucun témoin n'a fait valoir qu'avant l'instauration des directives, le système aurait

selon la définition de la Convention, accueillis par le Canada est inférieur au nombre des individus à qui la CISR a donné le titre de «réfugiés». Autrement dit, le Canada ouvre ses portes à un grand nombre de personnes auxquelles ne s'applique pas strictement la définition des Nations Unies. De toute façon, même le nombre annuel de 20 000 réfugiés établis au Canada, si l'on accepte cette évaluation, ne constitue qu'une goutte d'eau dans l'océan, si on le compare au nombre total des réfugiés dans le monde, chiffre fourni par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR). Par conséquent, la prémisse fondamentale sur laquelle le Parti réformiste fonde sa réflexion est celle-ci : le nombre des réfugiés admis au Canada est infime par rapport à celui des réfugiés dans le monde.

Nous avançons une seconde prémisse afin de mieux situer les débats du Comité : depuis 1993, l'application des directives n'a pas provoqué une augmentation importante du nombre total des réfugiés admises grâce aux mécanismes établis au Canada; c'est d'ailleurs ce qui ressort des déclarations d'un grand nombre des témoins. Ce nombre, bien que contesté par certaines personnes ayant comparu, n'a pas dépassé les 195 l'an dernier, selon les chiffres fournis par la CISR.

Selon le HCNUR, le nombre total des réfugiés répondant à la définition la Convention et nécessitant une installation immédiate avoisine les 60 000. Le nombre total des réfugiés et des personnes déplacées a atteint un maximum de près de 24 millions. Les dirigeants du HCNUR évaluent à près de 49 p. 100 la proportion de femmes. Par contre, le pourcentage de femmes admises au Canada en 1994 était de 31 p. 100 du nombre total des réfugiés. D'après nous, ces chiffres stupéfiants donnent la mesure de l'inefficacité des directives de la CISR. En fait, ils prouvent mathématiquement le fait que les lignes directrices ne constituent pas un bon moyen d'accueillir un plus grand nombre de réfugiés, de les protéger et de leur permettre de s'installer au Canada.

Certes, nous abordons dans le sens d'un certain nombre de témoins qui ont déclaré au Comité que ces lignes directrices avaient permis de sensibiliser au problème les membres de la CISR et constituaient un moyen par lequel la présidence de la Commission pouvait s'assurer d'une certaine cohérence. Il n'en reste pas moins que le gouvernement fédéral doit tout d'abord déterminer le rôle que le Canada devra jouer dans le règlement des terribles problèmes auxquels font face tous les réfugiés du monde. L'objectif ultime est-il de «sensibiliser» les membres de la CISR et de favoriser la cohérence des décisions ou bien de permettre au plus grand nombre possible de réfugiés véritablement vulnérables (les femmes étant, comme on l'a montré, souvent dans une situation plus désespérée que les hommes), de se réinstaller au Canada en toute sécurité? Le Parti réformiste croit bien évidemment que ce dernier objectif est celui que doit viser le programme mis en place par le Canada à l'intention des réfugiés.

Le Parti réformiste trouve cette façon de voir tout à fait déplorable. Il a déjà examiné dans d'autres documents l'impuissance du Canada à faire face à la tragique situation des réfugiés du monde entier. Afin d'être brefs, nous ne répéterons pas ici les critiques que nous avons déjà formulées. Nous voulons simplement souligner le fait que la position du Canada renforce les obstacles systémiques et institutionnels auxquels sont confrontées un grand nombre de femmes qui ont tant besoin d'assistance. Les membres réformistes du Comité permanent sont arrivés à la conclusion que les directives sur *Les revendicatrices du statut de réfugiée craignant d'être persécutées en raison de leur sexe* n'ont pas favorisé la disparition de ces obstacles systémiques. C'est de cela que nous voulons parler dans le présent document.

Certains témoins ont abordé la question de l'application de ces directives à la sélection des réfugiés à l'étranger et le Comité l'a également survolée, mais nous n'en traiterons pas ici. Le nombre très réduit de réfugiés arrivant au Canada après sélection dans leur pays d'origine rend la discussion inutile et nous éloigne de notre propos. Car, en réalité, c'est l'usage qu'a fait de ces directives la CISR qui a attiré l'attention du public, soulevé la controverse et amené le Comité permanent à étudier la question. C'est la raison pour laquelle le rapport minoritaire du Parti réformiste limitera son étude à l'application des directives par la CISR.

Détermination, au Canada, du statut de réfugié

Il y a deux ans, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a publié des directives intitulées : *Les revendicatrices du statut de réfugiée craignant d'être persécutées en raison de leur sexe*. Pour reprendre en substance les propos d'un témoin, ces directives devaient guider les membres de la Commission et favoriser la cohérence de leurs décisions. Le Parti réformiste reconnaît, tout comme certains témoins, que l'application des directives a bel et bien fourni une orientation aux membres et favorisé l'homogénéité des différentes décisions. Nous supposons, à la lecture de ces lignes directrices et à la lumière des témoignages, que cette cohérence a été à l'avantage des femmes fuyant les persécutions, en particulier celles liées à leur appartenance au «sexe féminin», pour employer la terminologie de la CISR. En soit, cela semble louable. Mais, d'après nous, il est impossible de véritablement juger des résultats de l'application des directives sans placer celles-ci dans le contexte mondial.

Le nombre des réfugiés dont le Canada permet l'établissement chaque année est très réduit, sinon négligeable. Il faut encore soustraire de ce chiffre l'importante proportion de réfugiés de l'intérieur qui ne sont pas véritablement des réfugiés, mais des migrants «économiques» qui ont su manipuler à leur avantage la CISR, ainsi que les mécanismes subséquents au processus de détermination du statut. Comme l'ont confirmé des anciens membres de la CISR, le nombre des véritables réfugiés,

INTRODUCTION

Le Parti réformiste est d'avis que ni le gouvernement du Canada ni la communauté internationale n'ont pris les mesures nécessaires pour remédier à la situation critique dans laquelle se trouvent les réfugiés et leurs enfants. Nous l'affirmons sans équivoque et sans réserve. En traitant la question des revendications du statut de réfugié pour des motifs liés au sexe, les témoins qui ont comparu devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, ont présenté une image bouleversante de la discrimination systémique et des difficultés personnelles subies par des femmes innocentes qui fuient, en plus grand nombre que les hommes, les bouleversements et la persécution. Le rapport principal du Comité permanent décrit très justement et de façon très détaillée la souffrance de ces femmes opprimées. Cette douleur trouve ses racines dans la société et la culture d'un grand nombre de pays, où les femmes sont beaucoup plus exposées que les hommes à la persécution.

Le Parti réformiste ne remet pas en cause la valeur des connaissances de première main dont font preuve les spécialistes de la question qui se sont exprimés devant le Comité. Nous sommes également d'accord avec les témoins qui exigent que des mesures immédiates et radicales soient prises pour alléger le fardeau de ces femmes. Il est évident qu'il reste énormément à faire.

Malheureusement, nombreux sont les pays, dont le Canada, qui ont pris des dispositions curatives et au lieu d'adopter une approche préventive en matière de détermination du statut de réfugié. Autrement dit, à l'instar des États-Unis et des membres de la communauté européenne, le Canada attend que les demandeurs d'asile frappent à sa porte, puis il les pousse dans les dédales d'un labyrinthe bureaucratique, voire quasi judiciaire, afin de déterminer leur statut.

Cet état de chose n'a rien de surprenant. En effet, les nations sont amenées à déterminer leurs politiques en réaction à des événements qui échappent au contrôle des législateurs. Le Canada, tout comme d'autres pays d'asile, a dû faire face à des crises ponctuelles. Celles-ci, engendrées par des circonstances extérieures sur lesquelles les gouvernements n'avaient pas de prise ont provoqué l'arrivée inattendue d'un grand nombre de demandeurs du statut de réfugié; cela a forcé les États à mettre en place, sur leur territoire, un certain nombre de mécanismes. Ces derniers toutefois, et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) en est un bon exemple, ne permettent pas de régler la situation, qui est d'envergure mondiale. En fait, ils ne répondent pas au désir de tous les Canadiens, qui est de voir mise en place une stratégie efficace capable de mettre enfin un terme à cette tragédie humaine. La création de la CISR a, il faut l'admettre, traité certains des symptômes du mal, mais elle n'a pas fourni d'orientation à long terme en matière d'utilisation des ressources humaines de notre pays. Le Canada doit adopter une approche activement préventive pour permettre l'établissement de sa juste part des réfugiés du monde. Or, il a hérité du fruit des courtes vues du gouvernement précédent, qui privilégiait les mesures curatives.

**COMMENTAIRES DU PARTI RÉFORMISTE SUR
L'EXAMEN DES DIRECTIVES RELATIVES AU
TRAITEMENT DES DEMANDES DU STATUT DE
RÉFUGIÉ FONDÉES SUR LE SEXE**

**Rédigé à l'intention du Comité permanent de la citoyenneté et de
l'immigration**

7. *La qualité du français*

Lors de l'étape de l'étude du rapport, les députés du Bloc Québécois ont manifesté leur désapprobation concernant la piètre qualité des textes français. Cette situation démontre à quel point la qualité de la langue française n'est pas une priorité au sein des institutions fédérales.

CONCLUSION

Les députés du Bloc Québécois remercient les organismes ainsi que les personnes qui sont venues au Comité faire état de la situation des réfugiées, expliquer les barrières qui les empêchent de s'établir au Canada et suggérer des solutions pour améliorer leurs chances d'être entendues.

Le gouvernement fédéral a en main plusieurs outils pour favoriser l'égalité des chances pour les femmes, tant à l'étranger que lors de leur comparution devant les commissaires de la CISR. La problématique des femmes réfugiées en est une de toute première importance. Le gouvernement doit agir maintenant.

- 6 Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic, *Mémoire présenté au Comité permanent de la Citoyenneté et de l'immigration sur la politique concernant les réfugiées victimes de violence conjugale*, avril 95, p. 6
- 7 Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'immigration*, fascicule n° 38 p. 26

Dans ce contexte, le gouvernement devrait au moins exempter les réfugiés du versement de cette taxe. De plus, il devrait, pensons-nous, renforcer l'application du programme Femmes en péril, établi en 1988, et dont les résultats sont encore nettement insuffisants.

La nouvelle surtaxe n'aide évidemment en rien les femmes démunies. On sait qu'au Canada, le revenu moyen d'une femme équivaut à seulement 72% de celui d'un homme. La situation de la femme dans les pays d'origine des nouvelles arrivantes est généralement encore plus inique. Dans ces circonstances, la garantie de remboursement que les femmes doivent fournir constitue donc un obstacle supplémentaire. La surtaxe de 975 \$ est d'autant plus discriminatoire puisqu'elle affecte en premier lieu les plus pauvres, c'est-à-dire principalement les femmes.

Le rapport des députés ministériels reconnaît que les femmes réfugiées ne disposent pas des mêmes moyens financiers que les hommes. De plus, leur éducation est souvent déficiente, leurs conditions de vie et l'accès au marché de l'emploi plus difficiles. Par manque de ressources, les femmes ont déjà plus de difficultés à rembourser les prêts qui leur sont consentis pour venir au Canada. Lors de sa comparution devant le comité, Madame Glynis Williams du Conseil canadien pour les réfugiés mentionnait l'obstacle que constitue déjà la garantie du remboursement du prêt de transport accordé à la réfugiée choisie à l'étranger. «Nous sommes d'autant plus inquiètes depuis l'introduction, il y a deux semaines, de la nouvelle taxe d'établissement, qui sera également prélevée du même fonds de prêt de transport, ce qui pourrait constituer un obstacle supplémentaire aux femmes qui sont choisies outre-mer.»⁷

Canada. Peu importe comment on examine la situation, la nouvelle «taxe d'entrée» est en tant que groupe économiquement défavorisé, les femmes auront plus de difficultés, en raison de cette nouvelle taxe, à obtenir le droit d'établissement au Canada. Il en va de même pour les femmes victimes de violence conjugale.»⁶

Nous croyons que les autorités canadiennes devraient indiquer de façon claire et ferme l'importance d'accueillir un plus grand nombre de femmes réfugiées.

6. *Un obstacle majeur : la surtaxe de 975 \$ pour le droit d'établissement*

Le rapport gouvernemental énumère, décrit et dénonce les situations où les immigrantes et les réfugiées sont confrontées à des difficultés en raison de leur sexe. Les députés gouvernementaux vont même jusqu'à recommander dans leur rapport que : «Tous les aspects du processus de sélection des réfugiés à l'étranger devraient être repensés dans une optique fondée sur le sexe, de façon à éliminer les obstacles directs et indirects sur lesquels Citoyenneté et Immigration Canada exerce le contrôle et susceptibles d'empêcher des femmes d'être sélectionnées en vue d'un rétablissement au Canada.»

Pourtant, tel qu'est venu nous le répéter l'ensemble des organismes qui ont témoigné devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, l'une des principales barrières a été érigée par le gouvernement libéral lui-même, il y a à peine quelques mois. Par le biais de son dernier budget, en février dernier, le gouvernement libéral a infligé une taxe d'entrée aux immigrants et aux réfugiés. Cette mesure additionnelle impose une taxe de 975 \$ par immigrant ou réfugié pour un droit d'établissement. Cette surtaxe s'ajoute aux 500 \$ par adulte et aux 100 \$ par enfant mineur, déjà exigés pour l'étude du dossier.

En choisissant cette orientation, le gouvernement libéral s'est alors engagé à faire payer 145 millions de dollars supplémentaires aux immigrants et aux réfugiés. Cette décision n'est pas équitable pour les femmes et particulièrement pour celles venant des pays pauvres.

D'ailleurs, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés le soulignait dans son mémoire, «UNHCR hopes that refugees will be exempted from landing fees.»⁴

Le Refugee Lawyers Association note également que : «l'imposition de la taxe d'établissement aura des conséquences particulièrement dures pour les femmes. Celles qui sont venues au Canada sans conjoint, mais accompagnées de jeunes enfants sont celles qui auront le plus de mal à trouver un emploi, à trouver l'argent pour acquitter la taxe d'établissement ou à avoir un prêt, dont l'obtention dépend de la capacité de rembourser.»⁵

La Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic a aussi soutenu que : «Avec l'instauration de nouveaux droits exigés pour l'établissement, on ne peut que s'attendre à ce que les femmes éprouvent davantage de difficultés à obtenir l'asile ou toute autre forme de protection ici au

⁴ UNHRC, *Statement by the UNHRC Branch Office to the Standing Committee on Citizenship and Immigration*, avril 95, p. 7
⁵ Refugee Lawyer's Association, *Présentation au Comité permanent de l'Immigration sur les directives relatives aux revendications fondées sur le sexe*, mai 95, p. 12

4. L'obligation légale de tenir compte des lignes directrices

Le Bloc Québécois est favorable aux lignes directrices émises par la CISR. Nous considérons que ce moyen choisi par la présidence de la CISR pour aider les commissaires à traiter les revendications fondées sur le sexe, est plus que nécessaire. Le droit international et les différents jugements de la Cour suprême ont confirmé que le concept de « groupe social » comme motif de persécution comprenait également les revendications basées sur le sexe et ont ainsi pavé la voie à la rédaction de ces directives. Cependant, même si ces directives ont acquis un fondement législatif par l'article 65 (3) de la *Loi sur l'immigration*, entrée en vigueur le 1^{er} février 1993, les commissaires ne sont pas tenus de prendre en considération toutes les directives publiées par la présidence de la CISR. Même si celle-ci souligne dans une note à l'attention des commissaires « que les particuliers sont en droit de s'attendre à ce que les directives soient suivies à moins qu'il n'existe des raisons impérieuses ou exceptionnelles de s'en écarter² », le caractère facultatif des lignes directrices entraîne des décisions souvent disparates. Comme le soulignait l'Association du Barreau canadien : « In some cases the Guidelines are ignored by panel members even though they are raised by counsel. There is no consistency in the application of the guidelines. »³

La loi actuelle prévoit déjà la possibilité d'émettre des directives. Nous croyons que d'un point de vue strictement logique, la *Loi sur l'immigration* devrait être amendée afin d'obliger les commissaires à tenir compte de ces directives dans l'exercice de leurs fonctions. Par cette modification législative, les commissaires n'auraient d'autre choix que d'analyser les cas présentés par les femmes à la lumière des lignes directrices et de justifier par écrit leur décision lors de refus. Éventuellement, l'obligation légale de tenir compte des lignes directrices aurait comme conséquence de rendre plus cohérentes les décisions de la CISR en ce qui a trait aux revendications du statut de réfugié basées sur le sexe. Le caractère obligatoire des lignes directrices rendrait la loi conforme à la pratique dans le processus de détermination du statut de réfugié.

5. Rectifier l'équilibre

À notre avis, le chapitre du rapport traitant du déséquilibre actuel entre les réfugiés des deux sexes sélectionnés à l'étranger manque de perspective par rapport aux témoignages reçus au Comité. Plusieurs représentants des diverses associations nous ont fait part des obstacles systémiques auxquels font face les réfugiées en vue de leur établissement au Canada. Les contraintes sont nombreuses et ont une influence directe sur le nombre de femmes sélectionnées à l'étranger. L'étendue du territoire à parcourir dans certains pays mal desservis par les autorités canadiennes, le fait d'avoir de jeunes enfants et le peu d'efforts consacrés à l'éducation des filles, constituent des barrières quasi-insurmontables.

² Young, Margaret, *Revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe*, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, mars 1994, p. 11.

³ Immigration Law Section of the Canadian Bar Association, *Submission on gender based refugee claims*, mai 95, p. 3-4.

De plus, malgré les mesures mises de l'avant par le Canada dans le domaine de la protection des femmes persécutées en raison de leur sexe, force est de constater que selon les données de la CISR¹, seulement quelques centaines de femmes sur 8 638 revendicatrices, en 1994 ont fondé leurs revendications sur cette base. Il est donc nécessaire pour le Bloc Québécois de renforcer certaines recommandations du Comité à cet égard.

2. *L'inclusion du sexe comme motif de persécution dans la loi*

Les députés ministériels ont rejeté la proposition de modifier la *Loi sur l'immigration* afin d'y inclure le sexe comme sixième motif de persécution. Étant donné que ce principe est déjà reconnu aussi bien par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que par la jurisprudence de certains pays, nous considérons que le fait d'ajouter le sexe ne ferait que confirmer ce qui est déjà admis, ici et ailleurs.

Nous croyons que l'inclusion du sexe comme sixième motif de persécution permettrait au Canada de reconnaître explicitement et de prendre au sérieux les revendications du statut de réfugié pour cette catégorie de femmes. Cette décision contribuerait à lancer un message clair à la communauté internationale à l'effet que les droits des femmes constituent une réalité incontournable.

De plus, en actualisant la législation canadienne, le Canada poserait les premiers jalons d'une discussion internationale qui devrait avoir lieu dans les prochaines années au sujet de la Convention de Genève sur les réfugiés qui date, ne l'oublions pas, de 1951.

3. *La Convention de Genève*

Cependant, tout comme un grand nombre de témoins que nous avons entendus lors des séances du Comité permanent, nous sommes d'avis que le climat au international est peu propice à une réouverture de la Convention de Genève sur les réfugiés afin d'y faire inclure le sexe comme sixième motif de persécution.

Nous sommes d'avis, comme le professeur James C. Hathaway, que cette négociation devrait avoir lieu dans les prochaines années dans le cadre d'une stratégie globale partagée par les États signataires.

1 Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'immigration*, fascicule n° 34, p. 32

INTRODUCTION

Au mois de février de cette année, les députés du Bloc Québécois ont proposé aux députés du gouvernement et du Parti réformiste membres du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, de traiter de la question de la revendication du statut de réfugié pour des raisons de persécution basée sur le sexe. Nous désirons analyser plus à fond la problématique des femmes revendicatrices du statut de réfugié.

Depuis la dernière élection fédérale, nous avons constaté que lors des échanges avec les autorités ministérielles quant aux questions relatives aux conditions des réfugiés, la situation spécifique des femmes revendicatrices était rarement traitée de façon distincte de celle des hommes. On se doit de reconnaître que la situation des femmes cherchant refuge au Canada est souvent passée sous silence. Il en est de même pour des millions de femmes et d'enfants déplacés dans le monde dont un grand nombre attendent, souvent durant de longues années, d'être sélectionnés dans les camps de réfugiés.

De nombreux conflits sérieux sévissent à l'heure actuelle à l'échelle de la planète. Pensons à la Tchétchénie, à la Bosnie-Herzégovine ou au conflit sanglant qui a opposé les peuples hutu et tutsi du Rwanda. Les conséquences de ces drames sociaux, pour les femmes et les enfants de ces pays déchirés par la violence, sont souvent occultées par les autorités politiques des pays concernés et par les observateurs de la scène internationale.

Les diverses décisions de la Cour suprême ont fait en sorte de reconnaître la persécution basée sur le sexe. L'analyse des lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) instaurant le cadre d'analyse nécessaire à l'interprétation du droit des réfugiés nous a fait comprendre davantage les difficultés et les obstacles auxquels font face les femmes cherchant refuge au Canada pour des motifs reliés au sexe.

1. *Le rapport majoritaire*

Nous sommes d'accord avec les principes généraux et les grandes orientations du rapport majoritaire qui reflètent l'ensemble des témoignages entendus lors des audiences publiques. Notre désaccord, et par conséquent les raisons motivant cette opinion dissidente, tient davantage à l'omission par les députés ministériels de certaines recommandations suggérées par le Bloc Québécois.

**POUR UNE POLITIQUE RIGOREUSE EN FAVEUR
DES FEMMES RÉFUGIÉES**

**OPINION DISSIDENTE
DES DÉPUTÉS OSVALDO NÚÑEZ ET MAUD DEBIEN
DU BLOC QUÉBÉCOIS**

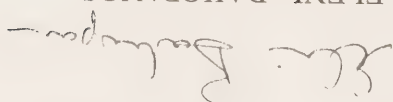
**COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION**

Juin 1995

Un exemplaire des Procès-verbaux s'y rapportant (fascicules nos 34 à 38, 40, 47 et 48, incluant le présent rapport) est déposé

Respectueusement soumis,

La présidente,


ELENI BAKOPANOS

- Amnestie internationale
- Association du Barreau canadien
- Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration
- Bauer, William
- «Centre for Spanish Speaking Peoples»
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Comité inter-églises pour les réfugiés
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié
- Conseil canadien pour les réfugiés
- Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies
- King, Gordon
- Macklin, Audrey
- «Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic»
- Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada
- «Refugee Lawyers Association»
- Services juridiques communautaires du Sud d'Ottawa

| Associations et particuliers | Fascicule | Date |
|------------------------------|-----------|------|
|------------------------------|-----------|------|

| | | |
|---|----|------------------------|
| <p>Comnie Nakatsu, membre, exécutif</p> <p>Raoul Boulakia, membre, exécutif</p> <p>Service judiciaire du Sud d'Ottawa</p> <p>Chantal Tie, avocate, directrice générale</p> <p>Christine Killoran, directrice du bureau</p> <p>«United Nations High Commissioner for Refugees»</p> | 40 | Le jeudi 23 mars 1995 |
| <p>Lois Adams, «Deputy Representative» (Canada)</p> | 48 | Le jeudi 27 avril 1995 |

| | | | | |
|------------------------------|-----------|------|---|------------------------|
| Associations et particuliers | Fascicule | Date | Comité canadien d'action sur le statut de la femme | |
| | | | 48 | Le jeudi 11 mai 1995 |
| | | | Comité inter-églises pour les réfugiés | |
| | | | 48 | Le jeudi 11 mai 1995 |
| | | | Conseil canadien pour les réfugiés | |
| | | | 38 | Le jeudi 16 mars 1995 |
| | | | À titre personnel | |
| | | | 38 | Le jeudi 16 mars 1995 |
| | | | «Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse» | |
| | | | 36 | Le jeudi 2 mars 1995 |
| | | | À titre personnel | |
| | | | 48 | Le mardi 25 avril 1995 |
| | | | À titre personnel | |
| | | | 48 | Le mardi 16 mai 1995 |
| | | | «Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic» | |
| | | | 48 | Le jeudi 27 avril 1995 |
| | | | Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada | |
| | | | 36 | Le jeudi 2 mars 1995 |
| | | | «Refugee Lawyers Association» | |
| | | | 48 | Le mardi 16 mai 1995 |

Kristin Marshall, membre, exécutif

Elizabeth Montecino, membre

Lucya Spencer, présidente

Avvy Go, directrice exécutive

Macklin, Audrey, Professeur en droit

King, Gordon, Ancien membre, Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Lori Pope, membre du Conseil d'administration

Hathaway, James C., Professeur en droit

Janet Dench, coordonnatrice des groupes de travail

Glynis Williams, membre, Groupe coordonnateur sur les questions relative aux femmes réfugiées
protection des réfugiés
Marian Shermake, coprésidente, Groupe de travail sur laHeather Macdonald, «Program Officer», «Refugees, Immigration and Race Relations», «Division of Mission in Canada», «United Church of Canada»
Dr. Nancy Pocock, «Quaker Committee for Refugees»

Elsa Tesfay Musa, «Refugee and Emergency Relief Coordinator», «Primate's Fund, Anglican Church of Canada»

Sunera Thobani, présidente

| Associations et particuliers | | | Fascicule | Date |
|---|--|--|-----------|--------------------------|
| Amnésie internationale | | | 40 | Le jeudi 23 mars 1995 |
| Roger Clark, secrétaire général, Section canadienne Michael Bossin, «Refugee Co-Group» John Tackaberry, «Media & External Communications» | | | 48 | Le mardi 9 mai 1995 |
| Association du Barreau canadien | | | 48 | Le mardi 9 mai 1995 |
| Catherine Ann Sas, vice-présidente, Section en droit de l'immigration (national) David Matas, secrétaire trésorier, Section en droit de l'immigration (national) Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales | | | 48 | Le mardi 16 mai 1995 |
| Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration | | | 37 | Le mardi 14 mars 1995 |
| Pascal Vigneau, avocate Marie-Louise Côté, avocate | | | 37 | Le mardi 14 mars 1995 |
| À titre personnel | | | 37 | Le mardi 14 mars 1995 |
| Bauer, William, Ancien membre, Commission de l'immigration et du statut de réfugié | | | 37 | Le mardi 14 mars 1995 |
| À titre personnel | | | 37 | Le mardi 14 mars 1995 |
| Carsen, Gary, Ancien membre, Commission de l'immigration et du statut de réfugié | | | 35 | Le mardi 28 février 1995 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | | | 35 | Le mardi 28 février 1995 |
| John Butt, directeur, Politique de protection des réfugiés, Direction générale de la politique concernant les réfugiés et les migrations internationales France Duquette, conseillère principale en politiques, Division de la politique de protection des réfugiés, Direction générale de la politique concernant les réfugiés et les migrations internationales Karen McClure, directrice adjointe, Migration internationale, Service international | | | 34 | Le jeudi 16 février 1995 |
| Commission de l'immigration et du statut de réfugié | | | 34 | Le jeudi 16 février 1995 |
| Chantal Bernier, conseillère spéciale de la présidente | | | | |

Recommandation 27

Lorsqu'il est impossible de déterminer si les femmes pourront s'établir seules avec succès au Canada, le gouvernement devrait délivrer des permis du ministre et des permis de travail allant jusqu'à trois ans aux femmes victimes d'abus et n'ayant pas de parrainage, afin de leur donner le temps de prouver qu'elles peuvent subvenir seules à leurs besoins.

Recommandation 28

Dans tous les processus d'immigration et de revendication du statut de réfugié, les femmes devraient recevoir de l'information sur leur cas, sur leur statut en matière d'immigration et sur leurs droits légaux.

Recommandation 29

Le gouvernement devrait donner un statut permanent au Comité de direction des consultations sur les considérations liées au sexe et sur les réfugiés.

Recommandation 18

Il faudrait mettre en oeuvre des mesures pour veiller à ce que les directives soient appliquées à l'étranger.

Recommandation 19

Il faudrait donner aux agents canadiens à l'étranger et aux employés recrutés localement dans nos missions à l'étranger une formation particulière pour les sensibiliser aux considérations liées au sexe; la formation devrait porter sur les grandes considérations liées au sexe en ce qui a trait à l'application du critère selon lequel les réfugiés doivent pouvoir s'établir avec succès au Canada.

Recommandation 20

Les missions à l'étranger devraient s'assurer que les agents qui prennent les décisions au sujet des réfugiés aient accès à une documentation pertinente et à jour sur les violations des droits de la personne dont les femmes sont victimes.

Recommandation 21

Le gouvernement devrait veiller à ce que tous les agents à l'étranger qui sélectionnent des réfugiées en vue de leur rétablissement aient une formation adéquate sur le programme «Femmes en péril».

Recommandation 22

Le traitement des cas urgents dans le cadre du programme «Femmes en péril» devrait être accéléré, notamment en intensifiant la concertation avec le HCNUR et d'autres organismes, en faisant les examens médicaux au Canada et en ayant recours aux permis du ministre.

Recommandation 23

Les agents à l'étranger devraient recevoir des instructions sur la façon d'évaluer la capacité d'établissement, de façon que les objectifs du programme «Femmes en péril» soient atteints.

Recommandation 24

Les critères du programme des prêts pour le transport, l'aide et l'admissibilité ne devraient pas faire obstacle au rétablissement de femmes acceptées dans le cadre du programme «Femmes en péril».

Recommandation 25

Les agents à l'étranger devraient avoir pour instructions de prendre en considération le déséquilibre existant entre le nombre de réfugiés de deux sexes dans la sélection des réfugiés, afin de rectifier ce déséquilibre lorsque cela est possible.

Recommandation 26

Les directives du Manuel de l'immigration sur l'établissement pour des raisons humanitaires devraient être reformulées de façon à refléter une approche plus sensible aux considérations liées au sexe. Des groupes de femmes devraient être consultés à cet égard.

Recommandation 9

Les directives devraient être mises à jour pour tenir compte des futurs arrêts de la Cour suprême du Canada d'intérêt particulier pour les considérations liées au sexe, aux fins de la détermination du statut de réfugié.

Recommandation 10

La Commission devrait réviser les directives tous les deux ans.

Recommandation 11

La Commission devrait étudier la faisabilité de ne tenir des audiences conjointes pour les couples qu'avec le consentement de la femme.

Recommandation 12

La Commission doit continuer à évaluer ses procédures d'audience de façon que la présentation des revendications de femmes ne soit pas gênée par la discrimination systémique.

Recommandation 13

Tous les commissaires devraient être sensibilisés aux considérations liées au sexe dans la procédure d'audience; il faudrait confier à des femmes les cas où une revendicatrice éprouverait de la difficulté à témoigner devant un homme. Les agents de détermination du statut de réfugié devraient identifier ces cas dès les premières étapes.

Recommandation 14

Tous les aspects du processus de sélection des réfugiés à l'étranger devraient être repensés dans une optique fondée sur le sexe, de façon à éliminer les obstacles directs et indirects sur lesquels Citoyenneté et Immigration Canada exerce le contrôle et qui risquent d'empêcher des femmes d'être sélectionnées en vue d'un rétablissement au Canada.

Recommandation 15

Les agents à l'étranger devraient dans toute la mesure du possible se rendre sur place dans les camps de réfugiés pour faciliter la sélection des femmes en vue de leur rétablissement.

Recommandation 16

Le gouvernement devrait revoir les critères d'évaluation de la capacité des femmes de réussir à s'établir au Canada afin de compenser la discrimination systémique des critères traditionnels, de reconnaître les grandes aptitudes des femmes réfugiées et leur capacité à s'intégrer au Canada et à contribuer à la vie du pays.

Recommandation 17

Le gouvernement devrait insister auprès de ses agents et employés à l'étranger sur l'importance de la sensibilité aux considérations liées au sexe dans le processus de sélection des réfugiés et des principes exprimés dans la *Déclaration sur la protection des femmes réfugiées*.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Les considérations liées au sexe devraient également être prises en compte avant que le ministre décide de présenter à la Commission une demande relative à la perte de statut.

Recommandation 2

Il faudrait que l'accent mis actuellement par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur la formation des commissaires, du personnel et des interprètes quant à l'application des directives liées au sexe soit maintenu et puisse s'adapter à l'évolution.

Recommandation 3

Les organisations non gouvernementales qui connaissent bien les droits de la personne, les considérations liées au sexe et la situation du statut de la femme à travers le monde devraient être invitées à participer aux programmes de formation de la Commission.

Recommandation 4

Les directives devraient comprendre une analyse des considérations liées au sexe permettant de déterminer s'il est possible pour une femme de chercher refuge dans une autre région de son pays d'origine avant de demander la protection du Canada.

Recommandation 5

Les directives devraient préciser que l'insuffisance d'information sur les violations des droits des femmes dans certains pays ne veut pas forcément dire que les revendications ne sont pas valables.

Recommandation 6

La Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait accorder la priorité aux études sur les considérations liées au sexe.

Recommandation 7

Les directives devraient reconnaître que les considérations liées au sexe sont pertinentes pour déterminer si une femme a perdu le statut de réfugiée.

Recommandation 8

Les directives devraient être mises à jour compte tenu de l'arrêt *Ward*, dans lequel la Cour suprême du Canada a établi un cadre d'analyse de l'interprétation de la notion de «groupe social» dans la définition de réfugié au sens de la Convention et déclaré que le sexe devrait être un des facteurs d'inclusion dans un tel groupe.

CONCLUSION

Dans le cadre de ses travaux, le Comité en est venu à mieux comprendre l'importance des considérations liées au sexe dans tous les aspects de nos processus de sélection des réfugiés et d'immigration. Il est aussi plus en mesure de comprendre comment les grandes questions des droits de la femme en général se reflètent dans le contexte plus particulier de son mandat. L'idée que les droits des femmes sont des droits de la personne a aujourd'hui un sens plus concret pour nous qu'il y a à peine quelques mois.

Le caractère proactif de notre Commission de l'immigration et du statut de réfugié, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et des ONG qui ont réussi à attirer l'attention sur les considérations liées au sexe nous encourage grandement. Nous espérons que les recommandations de notre Rapport contribueront à ce qui devrait être un effort constant pour que les progrès se maintiennent. D'ailleurs, afin de souligner l'importance durable des considérations liées au sexe, nous invitons le gouvernement à revenir sur sa décision et à donner un statut permanent au Comité de direction des consultations sur les considérations liées au sexe et sur les réfugiés, qui s'est si judicieusement penché sur ces considérations en 1993 et en 1994.

Le gouvernement devrait donner un statut permanent au Comité de direction des consultations sur les considérations liées au sexe et sur les réfugiés.

RECOMMANDATION
-29-

Au moment où nous nous préparons à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui doit avoir lieu à Beijing, en Chine, en septembre 1995, force nous est de nous rappeler qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine des droits des femmes. Nous estimons que le Canada peut être fier de ses réalisations jusqu'à présent et de ses projets d'avenir. Le Comité est heureux de présenter ce Rapport pour contribuer au dialogue en cours.

réalités de la vie des réfugiées, sa réaction serait tout autre, bien entendu. Or, on a réalisé de grands progrès grâce à la définition actuelle et on continuera à en réaliser.

Les arguments contre la modification de la définition de réfugié au sens de la Convention sont encore plus forts. En effet, le Canada est seul juge de sa définition juridique, alors que la Convention est un document international qui a été signé, selon le HCNUR, par plus de 127 pays. Nous n'avons la haute main ni sur son contenu, ni sur un processus quelconque susceptible de le modifier.

Nos témoins ont souligné que les enjeux du lobbying pour élargir la définition de la Convention en y ajoutant la notion de sexe sont élevés. Le professeur Hathaway, qui connaît très bien le droit international des réfugiés, nous a expliqué :

... qu'il serait illusoire de penser rouvrir la Convention sur les réfugiés pour y apporter un seul changement. Une fois qu'on l'aura rouverte, rien n'ira plus. Il suffit d'étudier ce qui se passe en Europe et ailleurs pour constater que la protection de la Convention tend à disparaître. Le spécialiste s'est dit convaincu que nous pourrions obtenir un accord sur des normes minimales qui réduiraient la qualité de la protection pour les femmes réfugiées, mais bien pour tous les réfugiés²².

Quand la sous-représentante du HCNUR, Mme Lois Adams, a témoigné, le Comité lui a demandé ce qu'elle pensait d'une éventuelle modification de la définition de la Convention. Elle a répondu que la notion de «groupe social» était parfaitement suffisante pour qu'on puisse étudier les revendications faisant intervenir des considérations liées au sexe, en soulignant à quel point il serait difficile de modifier la Convention. L'opinion du HCNUR a confirmé le Comité dans sa conclusion : il ne serait pas sage pour le Canada de faire du lobbying afin de rouvrir la Convention pour révision.

²² *Ibid.*, fascicule n° 38:12.

Le HCR considère les revendications alléguant des motifs fondés sur le sexe, comme la discrimination grave fondée sur le sexe, les sanctions sévères pour la transgression des normes sociales et la violence conjugale tolérée, comme relevant de la catégorie...

Lois Adams, sous-représentante canadienne, HCNUR, 27 avril 1995

LA DÉFINITION CANADIENNE DE RÉFUGIÉ ET LA DÉFINITION DE RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION

À l'heure actuelle, la définition de la notion de réfugié que donne la *Loi sur l'immigration* du Canada est virtuellement identique à celle qui figure dans la *Convention sur le statut de réfugié*; or, ni l'une ni l'autre ne citent le «sexe» parmi les motifs de persécution. Il y aurait donc des avantages évidents à modifier la loi canadienne et à faire du lobbying pour obtenir des modifications correspondantes de la Convention, selon ceux qui s'impatientent de ce qu'ils considèrent comme la lenteur des changements en vue de la reconnaissance des droits globaux des femmes et, dans le contexte qui nous intéresse, des droits des réfugiés et des femmes qui revendiquent ce statut. Si l'on faisait du «sexe» un sixième motif de revendication du statut de réfugié, nous pourrions faire directement ce que nous devons actuellement faire indirectement en nous fondant sur d'autres motifs tels que les «options politiques» ou l'appartenance à un «groupe social». Cela nous permettrait de donner aux droits des femmes l'importance qu'ils méritent et de reconnaître officiellement que les réfugiés sont plus souvent des femmes que des hommes.

Ceux qui s'opposent à ce qu'on modifie la loi canadienne ou la Convention le font pour des raisons pratiques. En ce qui concerne la *Loi sur l'immigration*, les témoins ont souligné que les femmes sont déjà protégées grâce aux motifs déjà reconnus, et les tribunaux leur donnent raison. Le professeur James Hathaway a même souligné qu'en ajoutant le sexe comme motif distinct on pourrait donner l'impression que les femmes n'appartiennent pas à un «groupe social», de sorte que cela pourrait nuire à l'inclusion d'autres groupes dans cette définition.

Des témoins ont aussi fait valoir que le Canada a assumé un rôle de leadership pour faire connaître les considérations liées au sexe, grâce aux directives et aux procédures de la CISR. Le fait est que les directives ont la même définition de réfugié que la Convention, qu'elles nous ont valu des éloges à l'échelle internationale et qu'elles ont servi de modèle à d'autres pays. Si nous devons modifier cette définition, nous risquons de saper notre influence internationale, et les États qui se refusent à appliquer la définition de la Convention avec autant de souplesse que le Canada pourraient avoir une autre raison de persister dans leur refus.

Le Comité reconnaît que les raisons favorables à la modification de la *Loi sur l'immigration* sont des arguments de poids en principe, mais il lui est impossible d'y souscrire. Si la définition actuelle nuisait à toute tentative de s'adapter aux

Je serais très inquiet que le Canada perde ce rôle important de chef de file si nous décidions seuls d'adopter une définition distincte de celle qu'utilisent d'autres États. À l'heure actuelle, par exemple, nous avons réussi à obtenir que d'autres États incluent le sexe comme forme de groupe social particulier en présentant des arguments très probants de la jurisprudence canadienne... Je crains que si nous essayons de faire bande-à-part sur la scène internationale, nous ne puissions plus jouer ce rôle.

Professeur James Hathaway, 16 mars 1995

L'une des options consisterait à éliminer le «tout ou rien» pour les femmes qui se trouvent dans cette situation. Un représentant du *Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic*, Avvy Go, a proposé qu'on accorde des permis du ministre et des permis de travail pour une période allant jusqu'à trois ans, afin de donner aux intéressées la chance de prouver qu'elles peuvent subvenir à leurs besoins. Cela donnerait aux femmes qui auraient été victimes d'abus physiques et affectifs le temps de respirer, de reprendre une vie plus normale et de se ressaisir économiquement. Dans les cas où l'agent d'immigration ne pourrait recommander d'accorder le droit d'établissement à une date prématurée, cela semblerait être une solution raisonnable et équitable.

Les directives du Manuel de l'immigration sur l'établissement pour des raisons humanitaires devraient être reformulées de façon à refléter une approche plus sensible aux considérations liées au sexe. Des groupes de femmes devraient être consultés à cet égard.

Lorsqu'il est impossible de déterminer si les femmes pourront s'établir seules avec succès au Canada, le gouvernement devrait délivrer des permis du ministre et des permis de travail allant jusqu'à trois ans aux femmes victimes d'abus et n'ayant pas de parrainage, afin de leur donner le temps de prouver qu'elles peuvent subvenir seules à leurs besoins.

Information à l'intention des femmes

Plusieurs témoins ont insisté sur le fait que, dans diverses situations de demande d'immigration et de revendication du statut de réfugié, les femmes ne comprennent pas les processus en cours, leur statut en matière d'immigration ou leurs droits légaux, alors que c'est particulièrement important quand elles sont victimes d'abus. Tel peut être le cas de femmes qui revendiquent le statut de réfugiées, qui sont parrainées par quelqu'un au Canada ou qui habitent déjà en permanence dans notre pays. Nous soustrivons à la proposition de ces témoins qui voudraient qu'on enjoigne aux fonctionnaires de l'immigration et à ceux qui s'occupent des réfugiés de donner plus d'information aux femmes à toutes les étapes du système, particulièrement si l'on sait — ou si l'on soupçonne — qu'elles sont victimes d'abus.

Dans tous les processus d'immigration et de revendication du statut de réfugié, les femmes devraient recevoir de l'information sur leur cas, sur leur statut en matière d'immigration et sur leurs droits légaux.

RECOMMANDATION

-26-

RECOMMANDATION

-27-

Une solution pourrait être de donner des explications et des conseils à la femme. Souvent, la femme a plus de droits qu'elle ne le pense. Parfois, le mari lui dira qu'elle ne doit pas aller à la police parce que si elle y va pour dénoncer la violence, il va couper son parrainage. Il ne peut demander au gouvernement de deporter la femme. Si elle a une résidence permanente, il ne peut le faire, mais elle pourrait penser que c'est le cas.

Janet Dench, Conseil canadien pour les réfugiés, 16 mars 1995

RECOMMANDATION

-28-

Le mari alors menace continuellement sa femme de retirer son parrainage si elle le quitte, et il manifeste un comportement violent. Il la contraint à demeurer dans cette situation abusive. Cela peut même aller plus loin. Il peut lui dire qu'il la parraine, alors qu'aucune demande n'a été déposée. Elle n'a donc même pas l'avantage d'un dossier ouvert, ce qui pourrait l'aider à obtenir le droit d'établissement²⁰.

Selon ces témoins, on devrait automatiquement accorder le droit d'établissement aux femmes qui se trouvent dans une telle situation : «L'expulsion de ces femmes donne aux maris abusifs une arme supplémentaire, car ils peuvent en plus brandir la menace de l'expulsion.» Autrement dit, ce groupe de témoins ne voudrait pas laisser l'évaluation de ces cas à la discrétion des agents d'immigration²¹.

Le Manuel de l'immigration prévoit pourtant ce genre de situation. Il conseille aux agents d'évaluer les situations d'échec du mariage en se fondant sur des facteurs comme la validité du lien matrimonial, les actions du mari, la présence d'une grossesse ou d'enfants nés au Canada, et ainsi de suite. Les agents sont en outre censés déterminer si la femme est susceptible de réussir à s'établir. Si c'est le cas, ils peuvent recommander qu'on continue à étudier sa demande d'établissement.

Sans entrer dans les détails, nous estimons que cette partie du Manuel pourrait être révisée pour faire preuve d'une plus grande compréhension envers ces femmes maltraitées et pour refléter une approche plus sensible aux considérations liées au sexe. Des groupes de femmes devraient être consultées dans ce processus. D'ici là, les agents d'immigration ont suffisamment de latitude pour appliquer les principes actuels en tenant compte des considérations liées au sexe plus qu'ils ne le font actuellement, de l'avis des témoins que nous avons entendus. Par ailleurs, le Manuel de l'immigration ne semble pas du tout prévoir le cas des femmes qui craignent d'être maltraitées par leur mari si elles devaient être renvoyées dans leur pays d'origine. Bien que l'agent qui prend la décision d'autoriser le départ dans ce genre de situation doive s'assurer que le pays d'accueil peut fournir une protection adéquate aux femmes menacées, nous sommes d'accord avec les témoins qui recommandent instamment que les directives révisées insistent plus sur la sécurité des femmes et des enfants.

Le Comité n'est pas disposé à appuyer la proposition d'accorder automatiquement le droit d'établissement aux femmes en voie d'être parrainées et victimes de mauvais traitements. Nous préférons maintenir une approche ponctuelle, à condition que les directives soient reformulées afin de tenir davantage compte des considérations liées au sexe.

²⁰ Témoignages au Comité permanent, fascicule 36:10.
²¹ *Ibid.*

Dans bien des cas, le problème, bien sûr, c'est que les femmes victimes de violence sont victimes non pas seulement de violence physique, mais aussi d'isolement et ne peuvent pas aller travailler ou suivre des cours. Si l'on se sert des indices ordinaires pour essayer de voir si s'intégrer, les résultats ne seront pas très favorables.
Lori Pope, *Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse*, 2 mars 1995

AUTORISATION DE RESTER AU CANADA POUR RAISONS HUMANITAIRES

Contexte

La Loi sur l'immigration autorise le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à exempter des personnes de la réglementation ou à les autoriser à être admises au Canada pour des raisons humanitaires. Les décisions sont prises par des agents au nom du ministre, bien que celui-ci ait le pouvoir d'agir lui-même, bien entendu. En général, il y a motifs humanitaires quand la personne subit des difficultés inhabituelles non méritées ou exagérées si elle doit quitter le Canada.

Le Manuel de l'immigration aide les agents d'immigration à prendre les décisions lorsqu'on invoque des motifs humanitaires, ainsi qu'à assurer une certaine uniformité à cet égard. Toutefois, il convient de reconnaître que les instructions du Manuel ne sont pas exécutoires et que les agents disposent d'une certaine latitude dans chaque cas. Une grande partie des demandes intéressent des femmes qui épousent des personnes résidant au Canada et qui demandent le droit d'établissement quand elles sont déjà au Canada. Demander à ces femmes de suivre les règles normales et les obliger à rentrer dans leur pays d'origine afin qu'elles présentent une demande pourrait entraîner une longue séparation du couple; la politique du Ministère consiste donc à accueillir favorablement les demandes de ce genre lorsque le lien matrimonial est réel.

Nécessité d'une sensibilisation aux considérations liées au sexe

Certains témoins ont déclaré que les directives actuelles ne tiennent pas compte des considérations liées au sexe et ne sont pas suffisamment sensibles à la situation pénible de deux groupes de femmes particuliers. Le premier groupe se compose de celles qui perdent leur parrainage les aidant à s'établir au Canada parce que leur conjoint abuse d'elles avant qu'elles n'obtiennent le droit demandé; le second, des femmes qui craignent d'être maltraitées si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine et qui cherchent à rester au Canada pour leur sécurité.

Plusieurs témoins ont décrit la situation souvent précaire d'une femme étant en voie d'être parrainée au Canada et victime de mauvais traitements. Voici ce que déclarait Mme Pope, de *Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse* :

Rectifier l'équilibre

Les agents à l'étranger devraient recevoir des instructions sur la façon d'évaluer la capacité d'établissement, de façon que les objectifs du programme «Femmes en péril» soient atteints.

Les critères du programme des prêts pour le transport, l'aide et l'admissibilité ne devraient pas faire obstacle au rétablissement de femmes acceptées dans le cadre du programme «Femmes en péril».

RECOMMANDATION

-23-

RECOMMANDATION

-24-

Nous avons commencé cette partie du Rapport en disant que le processus de sélection à l'étranger pourrait servir à corriger le déséquilibre entre le nombre de réfugiés des deux sexes résultant du fait que plus d'hommes que de femmes ont les moyens de se rendre au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. Si l'on prenait les moyens que nous venons de décrire pour éliminer les obstacles à l'immigration à partir de l'étranger, cet objectif pourrait être atteint. Certains ont toutefois recommandé qu'il faudrait établir un objectif précis pour le programme «Femmes en péril» et pour l'ensemble des réfugiées parainées.

Le Comité s'associe à cette volonté de corriger le déséquilibre entre le nombre de réfugiés des deux sexes, mais il hésite à souscrire à des objectifs précis concernant les moyens d'y parvenir actuellement. Nous sommes convaincus que le système deviendra beaucoup plus équitable une fois qu'on accordera plus d'attention à l'élimination des obstacles systémiques auxquels se heurtent les femmes tant au niveau du processus de sélection qu'au niveau des critères d'établissement. En outre, et c'est plus important encore, on nous dit que le pourcentage des réfugiées sélectionnées à l'étranger est à la hausse. De la fin des années 1960 jusqu'à tout récemment, les femmes représentaient en moyenne de 42 à 43 p. 100 des réfugiés rétabliss au Canada. En 1994, elles représentaient 47 p. 100 des réfugiés parainées. Si cette tendance se maintient, il ne sera pas nécessaire de fixer des objectifs précis; sinon, le Comité reviendra sur la question plus tard. D'ici là, il faudrait faire savoir aux agents des autorités à l'étranger qu'ils doivent tenir compte du déséquilibre existant entre le nombre de réfugiés des deux sexes lors du processus de sélection des réfugiés afin de rectifier ce déséquilibre lorsque cela est possible.

Les agents à l'étranger devraient avoir pour instructions de prendre en considération le déséquilibre existant entre le nombre de réfugiés des deux sexes dans la sélection des réfugiés, afin de rectifier ce déséquilibre lorsque cela est possible.

RECOMMANDATION

-25-

plupart des aigüillages) ou les ONG, pour déterminer l'admissibilité des intéressées au programme, en passant outre à l'étape de l'entrevue dans les cas qui s'y prêtent, particulièrement quand les agents responsables ne sont pas dans le même pays que l'intéressée; pour faire les examens médicaux au Canada plutôt qu'à l'étranger et pour permettre aux réfugiées d'entrer au Canada avec des permis du ministre. Les témoins ont aussi proposé un objectif de sélection annuel quantifié pour le programme.

Les problèmes dont nous avons fait état au sujet de l'application du critère d'établissement sont en effet plus manifestes encore dans le contexte de ce programme. Les agents à l'étranger ont reçu instruction d'évaluer les dossiers des femmes en fonction d'une échelle variable : « plus elles ont besoin de protection, moins le seuil à atteindre quant à leur capacité de réussir à s'établir au Canada devrait être élevé¹⁹ ». Néanmoins, les critères ne sont peut-être pas appliqués de façon uniforme. Des instructions plus précises pourraient aider les agents à atteindre les objectifs du programme; elles devraient être rédigées de manière à refléter que beaucoup de femmes se tournent vers le programme précisément *parce que* leurs perspectives d'établissement ne sont pas encourageantes.

On considère aussi comme une difficulté l'obstacle que pose le programme des prêts pour le transport, l'aide et l'admissibilité, lequel permet aux réfugiés d'obtenir des prêts sans intérêt pour couvrir leurs frais d'examen médical et de voyage au Canada. Une des conditions de l'octroi de ces prêts est leur remboursement ultérieur au gouvernement. Le Conseil canadien pour les réfugiés nous a informés que certaines femmes acceptées dans le cadre du programme « Femmes en péril » n'avaient pas pu venir au Canada parce qu'elles avaient été jugées incapables de rembourser le prêt. Quand les parrains n'ont pas les moyens de payer les frais de voyage, ou qu'il ne le leur est pas demandé de le faire, on ne répond pas au besoin clairement identifié de la femme si l'on l'empêche d'accéder au Canada pour cette raison. Bien que le Comité ne souhaite pas recommander que la capacité de rembourser le prêt cesse totalement d'être un facteur, nous recommandons que, plus les risques sont élevés pour une femme, plus on fasse preuve de souplesse pour ce qui est de sa capacité de rembourser le prêt.

Le gouvernement devrait veiller à ce que tous les agents à l'étranger qui sélectionnent des réfugiées en vue de leur rétablissement aient une formation adéquate sur le programme « Femmes en péril ».

Le traitement des cas urgents dans le cadre du programme « Femmes en péril » devrait être accéléré, notamment en intensifiant la concertation avec le HCNUR et d'autres organismes, en faisant les examens médicaux au Canada et en ayant recours aux permis du ministre.

¹⁹ « Femmes en péril », Citoyenneté et Immigration Canada, 1994, p. 4.

David Matas, Association du Barreau canadien, 9 mai 1995

Les formalités à remplir dans les bureaux des visas à l'étranger sont si nombreuses et la procédure si lente qu'une femme qui court vraiment un risque à toutes les chances de voir ce risque se matérialiser d'ici à ce qu'une décision soit prise.

RECOMMANDATION

-22-

RECOMMANDATION

-21-

types de réfugiés dans les pays de premier asile : celles qui étaient dans des situations dangereuses et qui avaient besoin de se rétablir immédiatement; et celles dont les perspectives de rétablissement étaient faibles et qui n'auraient vraisemblablement pas été sélectionnées si les critères normaux d'établissement avaient été appliqués dans leur cas. En vertu de ce programme, les femmes sont parvenues au Canada soit par des particuliers, soit, dans les cas les plus difficiles, par des particuliers bénéficiant de l'appui du gouvernement fédéral.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis coopèrent tous avec le HCNUR dans des programmes analogues. De 1988 à 1993, 655 femmes et enfants ont été rétablis au Canada grâce à «Femmes en péril»; il s'agissait du plus grand nombre de réfugiées des quatre pays participants. Malgré cela, on a prétendu que certains agents à l'étranger connaissaient mal ce programme et nous prions instamment le gouvernement de remédier à cette situation.

Tous les témoins qui ont abordé ce point ont convenu que les objectifs du programme sont extrêmement importants. Les femmes réfugiées seules et sans protection dans les camps forment un groupe extrêmement vulnérable. Même si elles ne sont pas en danger immédiat, elles risquent — nous l'avons déjà dit — d'être défavorisées, faute d'avoir la scolarité, les connaissances linguistiques, les aptitudes et l'expérience professionnelles qui leur permettraient d'être sélectionnées en vue d'un rétablissement, et ce, en dépit des critères révisés que nous recommandons. L'impression qu'on a de leur capacité de réussir à s'établir indépendamment dans un délai raisonnable risque d'être encore sapée par la présence d'enfants. Ce sont des femmes qui ont besoin d'être rétablies et d'avoir la chance de trouver une nouvelle vie, mais qui ne seront vraisemblablement pas sélectionnées si l'on ne met pas sur pied un programme spécial avec des critères plus souples d'évaluation de leur capacité de réussir à s'établir chez nous.

Nos témoins souscrivaient avec enthousiasme aux objectifs du programme, mais ils ont signalé plusieurs problèmes d'application. En fait, ils nous ont dit que les besoins d'un des deux groupes cibles, celui des femmes en danger immédiat ayant un besoin urgent de protection, n'étaient pas satisfaits parce que les exigences administratives canadiennes sont telles que la réaction rapide souhaitée est impossible. Par exemple, en 1992, le Canada a accepté d'examiner le cas de trois Vietnamiennes victimes de torture, mais il a fallu six mois pour traiter leur dossier. Le problème vient en partie du fait qu'il n'existe pas de procédure spéciale pour les femmes en péril, de sorte qu'elles doivent passer par la filière habituelle de l'immigration. Il s'ensuit que le HCNUR aigüille habituellement les femmes qui ont des besoins immédiats vers les autres pays participants.

Les témoins ont fait plusieurs propositions pour accélérer le processus afin que le programme puisse remplir son double mandat. Par exemple, il faudrait communiquer davantage avec les organismes tels que le HCNUR (qui fait la

Je crois que l'on pourrait constater que, dans la plupart des cas, ce sont les femmes qui assurent la survie des familles, s'assurent qu'il y aura suffisamment de nourriture, un endroit où vivre, et, dans toute la mesure du possible, des soins et une école. Elles savent survivre et c'est cette capacité de survie qu'elles apportent au Canada. Il faut en tenir compte quand il s'agit de déterminer si elles pourraient devenir des réfugiées parvenues par le gouvernement.

Lori Pope, Inmigrant and Visible Minority Women Against Abuse, 2 mars 1995

faudrait tenir des statistiques sur l'application des directives. Le Comité reconnaît que les circonstances à l'étranger peuvent dicter des approches différentes, mais il estime que le principe en jeu est important : il faudrait qu'on prenne des mesures administratives pour s'assurer que les directives seront appliquées.

Le gouvernement devrait insister auprès de ses agents et employés à l'étranger sur l'importance de la sensibilité aux considérations liées au sexe dans le processus de sélection des réfugiés et des principes exprimés dans la *Déclaration sur la protection des femmes réfugiées*.

Il faudrait mettre en oeuvre des mesures pour veiller à ce que les directives soient appliquées à l'étranger.

Formation

Enfin, comme nous l'avons fait en ce qui concerne les décideurs et le personnel qui s'occupe du système de détermination du statut de réfugié au Canada, nous insistons sur l'importance d'une formation particulière pour sensibiliser aux considérations liées au sexe les agents des visas en mission à l'étranger et les agents recrutés localement qui les aident. Cette formation devrait porter à la fois sur l'application de la définition de réfugié et sur la sensibilisation aux grandes considérations liées au sexe dont nous avons fait état jusqu'à présent. À cette fin, il serait peut-être possible d'organiser des séances conjointes à l'intention des agents des visas et des fonctionnaires du HCNUR.

Il faut aussi envisager la question connexe à savoir si les agents qui prennent les décisions à l'étranger ont accès à suffisamment de documentation pertinente et à jour sur les violations des droits de la personne dont les femmes sont victimes. Nous estimons que les missions canadiennes à l'étranger devraient vérifier si cette impression est fondée dans certains cas.

Il faudrait donner aux agents canadiens à l'étranger et aux employés recrutés localement dans nos missions à l'étranger une formation particulière pour les sensibiliser aux considérations liées au sexe; la formation devrait porter sur les grandes considérations liées au sexe en ce qui a trait à l'application du critère selon lequel les réfugiés doivent pouvoir s'établir avec succès au Canada.

Les missions à l'étranger devraient s'assurer que les agents qui prennent les décisions au sujet des réfugiés aient accès à une documentation pertinente et à jour sur les violations des droits de la personne dont les femmes sont victimes.

Le programme «Femmes en péril»

Le programme «Femmes en péril» des Nations Unies a joué un rôle important dans les travaux du Comité. Ce programme, dont les débuts officiels au Canada remontent à 1988, a été conçu pour répondre aux besoins particuliers de deux

RECOMANDATION
-17-

RECOMANDATION
-18-

Le HRC considère essentiel d'assurer une formation psychosociale à tous les fonctionnaires travaillant avec des réfugiés.
Lois Adams, sous-représentant canadien, HCNUR, 27 avril 1995

RECOMANDATION
-19-

RECOMANDATION
-20-

Elles savent survivre et c'est cette capacité de survie qu'elles apportent au Canada. Il faut en tenir compte quand il s'agit de déterminer si elles pourraient devenir des réfugiées parrainées par le gouvernement¹⁸.

Le gouvernement devrait revoir les critères d'évaluation de la capacité des femmes de réussir à s'établir au Canada afin de compenser la discrimination systémique des critères traditionnels, de reconnaître les grandes aptitudes des femmes réfugiées et leur capacité à s'intégrer au Canada et à contribuer à la vie du pays.

Utilisation des directives à l'étranger

Quel rôle les directives de la CISR jouent-elles dans le processus de sélection à l'étranger? Le haut fonctionnaire du Ministère qui a témoigné à ce sujet a confirmé qu'on les a distribuées à nos missions à l'étranger; on s'en sert là-bas pour évaluer les demandes des femmes qui voudraient se rétablir au Canada à titre de réfugiées au sens de la Convention. Néanmoins, certains témoins ont déclaré que les agents n'appliquent pas les directives uniformément et continuent à se fonder sur une interprétation du réfugié qui défavorise les femmes hors de toute proportion.

Nos travaux ont montré que le rôle joué à l'étranger par les autorités canadiennes diffère passablement de celui des commissaires de la CISR. Ces derniers doivent trancher chaque cas sur ses mérites, en s'en tenant à la définition de réfugié au sens de la Convention. En revanche, à l'étranger, la plupart des réfugiés sont dirigés vers les autorités canadiennes par le HCNUR, qui a déjà conclu qu'il s'agit de réfugiés au sens de la Convention et qu'ils doivent être réétablis. Les agents de nos autorités vérifient que c'est bien le cas et appliquent alors les critères d'établissement. En dépit de ces différences, les commissaires et les autorités canadiennes à l'étranger appliquent la définition de réfugié au sens de la Convention, de sorte que la lettre aussi bien que l'esprit des directives devaient compter dans ce contexte. Le Comité presse donc le gouvernement de continuer à insister auprès de ses agents sur l'importance des directives dans le processus de sélection des réfugiés à l'étranger.

Nous recommandons en outre qu'on élabore des mesures d'imputabilité pour veiller à ce que les directives soient bel et bien appliquées à l'étranger. Au Canada, les commissaires sont tenus de justifier par écrit dans leurs motifs de décision leurs raisons de s'écarter des directives; de plus, les tribunaux ont souligné l'importance des directives. À l'étranger, la situation est différente. Certains témoins ont donc recommandé que les agents devraient eux aussi être tenus de justifier leurs décisions par écrit auprès de leurs supérieurs. Un autre a dit qu'il

¹⁸ *Ibid.*, fascicule n° 36:9.

Appliquer la définition de réfugié est une affaire complexe d'un point de vue juridique. C'est une affaire complexe aussi du point de vue des conditions dans le pays en question... Ils n'ont pas de centre de documentation à leur disposition. Ils ne connaissent pas dans tous les détails la définition de réfugié. À une certaine époque, on leur donnait deux heures de formation. Je crois qu'on leur donne maintenant deux jours de formation, mais c'est loin d'être suffisant.

David Matas, Association du Barreau canadien, 9 mai 1995

Que pouvons-nous faire pour surmonter les obstacles auxquels les femmes font face dans le processus de sélection à l'étranger? Premièrement, le Comité est d'avis que tous les aspects du processus devraient être repensés dans une optique fondée sur le sexe afin de préciser les divers obstacles auxquels sont confrontées les femmes. Pour s'en assurer, il se pourrait que les agents des autorités canadiennes soient amenés à se déplacer davantage pour se rendre aux endroits où les réfugiées sont concentrées, sauf évidemment dans des cas extrêmes où leur vie serait en danger. Dans les situations qui ne présenteraient pas un caractère d'urgence, mais où les ressources ne permettraient pas aux agents des autorités canadiennes d'effectuer des grands voyages, il faudrait faciliter les choses pour les femmes qui devraient alors se déplacer. Nous pourrions aussi établir des relations plus étroites avec les ONG ainsi qu'avec le HCNUR. Le rôle joué par les agents recrutés localement à l'étranger devrait aussi être évalué dans le cadre de cet examen. Il faudrait examiner de très près ce rôle, qui consiste à contrôler l'accès aux ambassades et aux hauts-commissariats du Canada, et s'assurer que ces agents n'entravent pas à cet accès, mais au contraire, le facilitent.

RECOMMANdATION
-14-

RECOMMANdATION
-15-

Tous les aspects du processus de sélection des réfugiés à l'étranger devraient être repensés dans une optique fondée sur le sexe, de façon à éliminer les obstacles directs et indirects sur lesquels Citoyenneté et Immigration Canada exerce le contrôle et qui risquent d'empêcher des femmes d'être sélectionnées en vue d'un rétablissement au Canada. Les agents à l'étranger devraient dans toute la mesure du possible se rendre sur place dans les camps de réfugiés pour faciliter la sélection des femmes en vue de leur rétablissement.

Certains témoins ont proposé l'élimination du critère des chances de rétablissement dans le cas des réfugiés sélectionnés à l'étranger, et de se fonder uniquement sur le besoin de rétablissement. S'il devait être impossible d'éliminer le critère du rétablissement, il faudrait selon eux le repenser pour l'appliquer aux femmes de façon plus équitable.

Le Comité reconnaît qu'il peut y avoir une incompatibilité entre les *besoins* des réfugiés et leur obligation d'avoir le potentiel voulu pour réussir à s'établir au Canada. Nous sommes incapables de recommander l'élimination complète de ce critère, mais nous estimons nous aussi qu'il devrait être appliqué de façon à ne pas trop défavoriser les femmes. À cet égard, il faut aussi considérer les aptitudes des femmes dans une perspective plus globale. Mme Pope a exposé en termes concrets ce qu'une approche comme celle-là signifierait :

Les responsables des décisions devraient examiner ce qui se passe dans les camps de réfugiés pour déterminer si les femmes réfugiées pourront s'intégrer. Je crois que l'on pourrait constater que, dans la plupart des cas, ce sont les femmes qui assurent la survie des familles, s'assurent qu'il y aura suffisamment de nourriture, un endroit où vivre, et, dans toute la mesure du possible, des soins et une école.

Le critère de l'établissement n'est pas rigide, mais des éléments analogues à ceux du système des points sont tout aussi valables dans le contexte de l'évaluation des réfugiés : aptitudes linguistiques, scolarité, aptitudes et antécédents professionnels, etc. Nos témoins ont souligné que ces critères tendent à défavoriser les femmes qui revendiquent le statut de réfugié, car elles ont en général moins de scolarité et d'aptitudes professionnelles que les hommes.

Aussi, les femmes ont tendance, bien plus que les hommes, à avoir la responsabilité de leurs enfants. Mme Lori Pope, de *Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse*, a expliqué comment ce phénomène devient un obstacle :

Parce que la sélection à l'étranger prévoit également une évaluation de la possibilité d'établissement au Canada de la personne demanderesse, nous devons commencer par un examen des préjugés présents dans les critères d'établissement. Nous constatons tout d'abord qu'il est présumé que les enfants posent un obstacle à l'établissement au Canada. Nous disons qu'il n'en n'est pas ainsi. Les enfants devraient être perçus comme un avantage plutôt qu'un fardeau. En effet, les enfants aident leur mère à s'intégrer dans la communauté grâce aux rapports avec les écoles et autres organismes¹⁶.

Le gouvernement a reconnu la nécessité de remédier aux obstacles systémique afin de répondre aux besoins des réfugiés. Ainsi, dans la *Déclaration sur la protection des femmes réfugiées*, il a déclaré, sous la rubrique «Le non-sexisme et le respect des particularismes» :

Les Canadiens sont fiers de leurs lois et de leurs politiques non discriminatoires. Toutefois, Citoyenneté et Immigration Canada reconnaît que le non-sexisme ne suffit pas pour atteindre nos objectifs en matière de politique et respecter nos engagements nationaux et internationaux. Nous voulons des politiques et des procédures qui répondent aux besoins particuliers des femmes réfugiées, tant au Canada qu'à l'étranger.

Le haut fonctionnaire de Citoyenneté et Immigration Canada qui a animé la séance d'information à l'intention du Comité a confirmé cette interprétation : «La *Déclaration* reconnaît de plus la nécessité d'aller au-delà de certaines vues traditionnelles et sexistes au sujet de la capacité des réfugiées de réussir à s'établir au Canada¹⁷.»

¹⁶ Témoignages au Comité permanent, fascicule n° 36:9.
¹⁷ *Ibid.*, fascicule 35:6.

Je rentre tout juste d'un voyage au Kenya. Le gouvernement du Kenya ne permet pas aux réfugiés de vivre en dehors des camps de réfugiés, et la plupart de ceux-ci sont situés à plusieurs jours de voyage de la ville.

Les agents des visas canadiens ne se rendent pas dans les camps comme le font les agents des visas américains... Les agents des visas canadiens ne se déplacent pas. Ce sont les réfugiés qui doivent se rendre à Nairobi pour les rencontrer.

Or, nous savons tous que, dans cette société, la plupart des femmes n'ont pas les moyens de payer un voyage aussi long, qu'elles peuvent difficilement confier leurs enfants à quelqu'un, en supposant même qu'elles soient autorisées à quitter le camp... Celles-ci sont une fois encore désavantagées.

Elisa Musa, Comité inter-éthiques pour les réfugiés,
 11 mai 1995

SÉLECTION DES RÉFUGIÉS À L'ÉTRANGER

Jusqu'à présent, le Comité s'est concentré sur les aspects liés au sexe du processus d'évaluation des demandes de statut de réfugié *au Canada*, ainsi que sur le rôle joué par les directives de la Commission dans ce processus. Or, le Canada aide aussi des réfugiés à s'établir sur son territoire grâce à un processus de sélection effectué dans nos ambassades et nos consulats du monde entier. Puisque le gouvernement contrôle le processus de sélection à l'étranger (contrairement à celui qu'il administre au Canada, dans lequel les revendicateurs ont le choix), il pourrait s'en servir pour corriger le déséquilibre actuel entre les réfugiés des deux sexes qui résulte du fait que plus d'hommes que de femmes ont les moyens de venir au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. Par exemple, en 1993 et en 1994, 39 p. 100 des demandes reçues par la Commission étaient déposées par des femmes et 61 p. 100 par des hommes.

Obstacles à la sélection

Toutefois, nos témoins ont fait état de plusieurs obstacles systémiques à la sélection de réfugiés en vue de leur rétablissement au Canada. Dans les pays où il n'y a pas d'autorités canadiennes, les réfugiés peuvent être contraints à parcourir une certaine distance afin de passer un interrogatoire. Cela peut être beaucoup plus difficile pour les femmes que pour les hommes, étant donné qu'elles peuvent être responsables d'enfants en bas âge, par exemple, et qu'elles n'ont peut-être pas les mêmes ressources que les hommes; en fait, dans certaines cultures, il est inacceptable — ou trop dangereux — pour une femme de voyager seule. Aussi bien, la *Déclaration sur la protection des femmes réfugiées* précise expressément que, «en raison de leurs responsabilités familiales et de leur dépendance financière, les femmes sont beaucoup moins mobiles que les hommes.»

En outre, même quand les femmes ont accès à des autorités canadiennes à l'étranger, un obstacle plus fondamental encore peut les empêcher d'être sélectionnées en vue d'un éventuel rétablissement au Canada. Quand on renvoie des personnes devant la Commission pour y présenter au Canada une revendication de statut de réfugié, on leur pose une seule question pertinente : sont-elles des réfugiées au sens où notre loi l'entend? À l'étranger, il faut non seulement répondre oui à cette question pour que la demande soit admissible, mais, pour que le revendicateur soit admis au Canada, les autorités se doivent d'être convaincues qu'il serait en mesure de s'établir avec succès dans notre pays.

Le processus à l'étranger est plus discriminatoire à l'égard des femmes. La nécessité de respecter les critères d'établissement réussis complique le processus. Nos propres statistiques démontrent que le choix de femmes à l'étranger est moins fréquent. On le voit aussi d'après les noms des réfugiés qui ont été soumis aux termes du programme de parrainage privé et qui n'ont pas été retenus. Nous croyons que c'est parce que ces personnes ne franchissent pas la deuxième étape aussi aisément.

Glynis Williams, Conseil canadien pour les réfugiés, 16 mars 1995

On a critiqué les directives parce qu'elles n'étaient pas exécutives. Étant donné la nature de la CISR, nos membres sont des décideurs indépendants. Des directives exécutives pourraient aller à l'encontre de ce principe¹⁵.

Nous avons fini par conclure qu'il n'y a pas de raisons suffisantes de modifier la *Loi sur l'immigration* de façon à renforcer l'importance des directives. À notre avis, il est plus vraisemblable qu'on favorisera la cohérence par d'autres mesures exposées dans notre rapport, y compris la formation initiale et complémentaire, une justification des cas où l'on s'écarte des directives, une excellente information, une bonne documentation et de solides recherches sur les considérations liées au sexe, de même que la révision des décisions par les tribunaux.

Répercussions des directives

Le Comité tient par ailleurs à aborder une dernière question liée à l'application des directives au système de détermination du statut de réfugié au Canada. Plusieurs témoins ont dit se demander si l'introduction des directives allait «ouvrir les vanes» et provoquer une véritable explosion du nombre de revendications du statut de réfugié au Canada. Or, le Comité n'a pas trouvé de preuves que ce soit le cas. D'après les statistiques qu'elle a publiées pour 1994, la Commission aurait été saisie cette année-là de quelque 650 revendications liées au sexe, dont 304 ont été tranchées. La décision a été favorable dans 64 p. 100 des cas. Depuis la publication des directives, la Commission estime qu'environ 2 p. 100 du nombre total des revendications ont été liées au sexe. De toute évidence, on n'a pas «ouvert les vanes».

¹⁵ Exposé à la Conférence sur les considérations liées au sexe et les conséquences sur les réfugiés, *Centre for Refugee Studies*, Université York, 10 mai 1993, p. 7-8.

Tous les commissaires devraient être sensibilisés aux considérations liées au sexe dans la procédure d'audience; il faudrait confier à des femmes les cas où une revendicatrice éprouverait de la difficulté à témoigner devant un homme. Les agents de détermination du statut de réfugié devraient identifier ces cas dès les premières étapes.

Statut des directives

Nous disions plus tôt que l'article 65 de la *Loi sur l'immigration* autorise le président de la Commission à publier des directives, après consultation. Certains de nos témoins ne sont pas satisfaits du statut juridique actuel des directives. L'Association du Barreau canadien, qui perçoit un manque toujours flagrant de cohérence dans les décisions sur les revendications liées au sexe, a demandé qu'on modifie la *Loi* en y ajoutant l'*obligation* pour les commissaires de tenir compte des directives.

Bien que le Comité considère comme très sérieuses les réserves exprimées quant au manque d'uniformité des décisions, l'étude a montré que les commissaires actuels connaissent bien les directives. Comme la plupart des avocats font état des considérations liées au sexe quand les circonstances s'y prêtent, les commissaires qui ne tiendraient pas compte des aspects liés au sexe pertinents risqueraient de commettre une erreur susceptible d'être corrigée par les tribunaux. Même ceux qui préconisent un renforcement du statut des directives se sentent encouragés parce que les arrêts de la Cour fédérale ont concouru à souligner l'importance que les commissaires doivent y accorder.

La présidente de la Commission exige déjà que les commissaires justifient par écrit toutes leurs décisions de s'écarter des directives. Le professeur Hathaway a déclaré que c'était là un moyen utile de mesurer la cohérence et l'imputabilité. Quant au professeur Macklin, il nous a rappelé que deux juges peuvent connaître des affaires analogues et aboutir à des conclusions différentes; par conséquent, le manque d'uniformité du processus décisionnel ne sera vraisemblablement pas éliminé du simple fait qu'on légifèrera l'obligation de tenir compte des directives. Le Comité craint aussi qu'une modification comme celle-là *risque* d'empêcher sur les deux principes en jeu, ceux de l'indépendance et de la cohérence. Mme Mawani a exprimé la difficulté de la façon suivante :

En résumé, la directive de la CISR rend les instances décisionnelles plus conscientes du sort des victimes invisibles dont fait mention le rapport d'Amnesty internationale. La Section canadienne d'Amnesty a même donné cette directive en exemple à d'autres pays. Nous l'avons fait connaître à nos sections d'autres pays et nous les avons incités à presser leur gouvernement d'adopter une directive semblable à l'égard des réfugiés.

Michael Bossin, Amnesty internationale, 23 mars 1995

revendications fondées sur le sexe sont expressément incluses dans cette catégorie. Nous recommandons que, dans le cadre de ses travaux, la Commission envisage l'une des propositions de nos témoins : dans la procédure habituelle, on entend les revendications du mari et de la femme ensemble, ce qui peut défavoriser les femmes qui ont été persécutées sexuellement et qui hésitent à le révéler à leur mari; de même, les femmes qui ont été agressées par leur mari auront inévitablement du mal à présenter leurs revendications dans ce contexte. La proposition que les témoins nous ont soumise et à laquelle nous souscrivons est la suivante : la Commission devrait envisager la faisabilité de ne tenir des audiences conjointes pour les couples qu'avec le consentement de la femme. Pour être sûrs qu'elle consente véritablement, les commissaires et les agents des revendications doivent être sensibilisés à ces problèmes lorsqu'ils préparent l'affaire.

Plusieurs groupes ont déclaré que les procédures d'audience devraient être simplifiées. L'atmosphère rigide, la tribune, le gros bureau des décideurs, la pratique de faire lever les gens quand les commissaires entrent dans la salle, tout cela contribue à créer une procédure intimidante bien mal conçue pour faire préciser les motifs aux revendicateurs. C'est sûrement doublement impressionnant pour des femmes qui ont été empêchées par leur culture de participer à un degré quelconque à la vie publique. Le Comité reconnaît qu'il faut concevoir des procédures d'audience moins rigides et plus sensibles aux différences entre les deux sexes.

La Commission devrait étudier la faisabilité de ne tenir des audiences conjointes pour les couples qu'avec le consentement de la femme.

La Commission doit continuer à évaluer ses procédures d'audience de façon que la présentation des revendications de femmes ne soit pas gênée par la discrimination systémique.

Parmi nos témoins, certains se sont dits d'avis qu'il faudrait envisager davantage de confier à des commissaires du sexe féminin les cas où des considérations liées au sexe sont susceptibles d'être soulevées. Un groupe a toutefois souligné que, en général, c'est la formation et la sensibilité du décideur plutôt que son sexe qui comptent. Nous reconnaissons le bien-fondé des deux points de vue. Le simple fait d'être une femme n'est pas une garantie de sensibilité, et les commissaires des deux sexes doivent recevoir la formation nécessaire sur ces considérations. D'autre part, il est plus vraisemblable qu'on arrivera dans certains cas à un résultat juste et équitable fondé sur une évaluation de toute la preuve si un groupe de femmes est chargé de trancher. Les agents de détermination du statut de réfugié devraient identifier ce genre de cas dès les premières étapes.

RECOMMANDATION -11-

C'est une procédure très traumatisante pour ces femmes. Ce le serait pour moi et je n'ai pas les mêmes antécédents. Les femmes que j'ai rencontrées dans les audiences sont très effrayées par ce qui les attend.
Heather Macdonald, Comité inter-églises pour les réfugiés,
11 mai 1995

RECOMMANDATION -12-

La question qu'il faut se poser est la suivante : Comment la cliente se sent-elle? Si la présence d'un homme, qui est membre de la Commission, risque d'empêcher de quelque façon que ce soit la cliente de présenter son cas, alors elle devrait pouvoir le faire devant une femme commissaire.
Chantal Tse, Ottawa South Legal Clinic, 23 mars 1995

Les directives devraient être mises à jour pour tenir compte des futurs arrêts de la Cour suprême du Canada d'intérêt particulier pour les considérations liées au sexe, aux fins de la détermination du statut de réfugié.

En s'associant aux témoins pour dire que les révisions susdécrites des directives s'imposent, le Comité ne veut pas laisser entendre que le processus de modification devrait être constant. Il n'est pas nécessaire — et probablement pas possible — que tous les événements survenus au Canada ou à l'étranger se reflètent immédiatement dans une nouvelle version des directives, surtout quand on sait que les conseillers juridiques de la Commission s'emprescent de signaler les arrêts aux membres dès qu'ils sont rendus et que la Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches de la Commission est très active.

En outre, nous l'avons déjà noté, la présidente de la Commission est disposée à revoir les directives «de temps à autre». Néanmoins, le Comité estime qu'il serait peut-être utile d'établir un calendrier de révisions à intervalles réguliers, peut-être tous les deux ans. Cela empêcherait les directives de devenir désuètes et contribuerait à souligner leur importance.

La Commission devrait réviser les directives tous les deux ans.

Considérations liées au sexe et témoignages

D'autre part, comme nous l'avons souligné, les directives sensibilisent les commissaires à la difficulté que les revendicatrices peuvent avoir à témoigner : Les revendicatrices du statut de réfugiées victimes de violence sexuelle peuvent présenter un ensemble de symptômes connus sous le nom de syndrome consécutif au traumatisme provoqué par le viol et peuvent avoir besoin qu'on leur témoigne une attitude extrêmement compréhensive. De façon analogue, les femmes qui ont fait l'objet de violence familiale peuvent de leur côté hésiter à témoigner. Dans certains cas, il conviendra de se demander si la revendicatrice devrait être autorisée à témoigner à l'extérieur de la salle d'audience par affidavit ou sur vidéo, ou bien devant des commissaires et des agents d'audience ayant reçu une formation spéciale dans le domaine de la violence faite aux femmes. Les directives précisent aussi que la honte éprouvée par les femmes violées issues de certaines sociétés peut les rendre très réticentes à témoigner.

Le Comité prend bonne note de la déclaration que la Commission a faite en mars 1995, lorsqu'elle a annoncé qu'elle mettrait au point des procédures particulières pour étudier les revendications des personnes qui, en raison de leur vécu ou de leur situation, peuvent avoir de la difficulté à témoigner. Les

RECOMMANDATION

—9—

RECOMMANDATION

—10—

J'ai eu connaissance du cas d'une Guatémaltèque, victime de viol. À cause du traumatisme qu'elle avait subi, elle avait beaucoup de difficulté à décrire ce qui s'était passé, et qui était directement relié à sa revendication, en présence d'un homme, même en ma présence, moi qui étais là pour l'assister. Lors de son audience, un des commissaires présents était un homme. Donc, même s'il s'agissait d'un incident directement relié à sa revendication, qui révélait la plus grande importance, elle était loin d'être à l'aise pour en parler.

Michael Bossin, Amnesty internationale, 23 mars 1995

Néanmoins, la Cour a défini trois catégories de groupes sociaux, la première comprenant les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, et a précisé explicitement que le sexe était une de ces caractéristiques. Les directives devraient donc refléter le fait que le plus haut tribunal du Canada a affirmé que le sexe peut être un motif de revendication du statut de réfugié. L'inclusion d'un renvoi à l'arrêt dans les directives devrait aussi permettre aux autorités d'en retirer certains renvois à des arrêts antérieurs qui reflétaient une approche plus hésitante sur le sujet.

Il faut s'attendre à trouver plus d'indications sur l'interprétation de la notion de «groupe social» dans le contexte des considérations liées au sexe dans l'arrêt que la Cour suprême doit rendre dans une autre affaire, *Chan c. Canada*¹³. M. Chan est un Chinois dont l'épouse a donné naissance à un deuxième enfant. Sous la pression des autorités chinoises, il avait accepté de se faire stériliser, mais il s'est enfui au Canada avant l'opération. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en disant être persécuté pour ses opinions politiques et pour son appartenance à un groupe social. Quand la Commission a rejeté sa demande, il a interjeté appel à la Cour fédérale en invoquant comme précédent l'arrêt *Cheung*¹⁴, que cette Cour venait de rendre.

L'arrêt *Cheung c. Canada* porte sur le cas d'une femme qui s'était enfuie de Chine pour venir au Canada, dans une situation analogue à celle de M. Chan; elle avait été considérée comme membre d'un groupe social persécuté par une politique de stérilisation forcée. Toutefois, la majorité des juges de la Section d'appel de la Cour fédérale qui ont entendu l'affaire *Chan* sont arrivés à une autre conclusion, en se refusant à déclarer que l'appelant est membre d'un groupe social formé des «parents en Chine qui ont plus d'un enfant et qui ne sont pas d'accord avec la stérilisation forcée». Ils ont aussi rejeté l'allégation de persécution à cause des opinions politiques de M. Chan, en disant qu'il n'y a pas de preuve que les autorités chinoises aient perçu ses actes comme une prise de position politique ou une tentative de saper leur autorité. M. Chan a donc interjeté appel devant la Cour suprême du Canada. De toute évidence, l'arrêt de la Cour apportera d'importantes précisions au droit des réfugiés et à l'interprétation des considérations liées au sexe, de sorte qu'il devrait se refléter dans la version révisée des directives.

Les directives devraient être mises à jour compte tenu de l'arrêt *Ward*, dans lequel la Cour suprême du Canada a établi un cadre d'analyse de l'interprétation de la notion de «groupe social» dans la définition de réfugié au sens de la Convention et déclaré que le sexe devrait être un des facteurs d'inclusion dans un tel groupe.

¹³ [1993] 3 C.F. 675 (C.A.).
¹⁴ [1993] 2 C.F. 314 (C.A.).

La Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait accorder la priorité aux études sur les considérations liées au sexe.

Le professeur Macklin a souligné que ces considérations liées au sexe peuvent être utiles pour déterminer si une personne a perdu son statut de réfugié. La question de la perte du statut de réfugié peut être soulevée à deux occasions : lorsque la Commission prend sa première décision sur le statut de réfugié; et, alors que la personne a obtenu son statut, lorsque le ministre demande à la Commission qu'elle décide si la personne concernée a perdu son statut de réfugié. Cette perte peut se produire dans plusieurs circonstances, notamment si les raisons pour lesquelles la personne craignait d'être persécutée disparaissent. Néanmoins, si la personne peut établir «qu'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elle a quitté», elle ne perd pas le statut de réfugié.

Dans certaines cultures où il existe des règles très strictes sur la chasteté prémaritale et sur le fait que les femmes constituent la propriété sexuelle des hommes, nous savons que les femmes dont la persécution comporterait une part de violence sexuelle risqueraient d'être ostracisées si elles étaient contraintes de retourner dans leur communauté, même si elles ne craignent plus les persécutions qui les ont amenées à fuir. Ces considérations devraient se trouver dans les directives. Elles devraient également faire partie des informations sur lesquelles se fonde le ministre avant de décider de présenter une demande à la Commission concernant la perte du statut de réfugié.

Les directives devraient reconnaître que les considérations liées au sexe sont pertinentes pour déterminer si une femme a perdu le statut de réfugié.

Passons maintenant aux événements qui se sont déroulés depuis la publication des directives. Moins de trois mois plus tard, la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*¹². Cet arrêt contient une analyse exhaustive de la notion de «groupe social» figurant dans la définition de réfugié au sens de la Convention, l'un des cinq motifs d'intérêt particulier pour les revendicateurs du statut de réfugiés qui invoquent des considérations fondées sur le sexe. M. Ward, un ancien terroriste, avait réclame la protection du Canada en raison de son appartenance à un groupe social, la *Irish National Liberation Army*, et de ses opinions politiques (il s'était opposé au meurtre comme moyen d'atteindre des objectifs politiques). L'affaire ne comportait donc pas de considérations liées au sexe.

¹² [1993] 2 L.R.C., 689.

RECOMMANDATION

-6-

RECOMMANDATION

-7-

Pourquoi les femmes constituent-elles un groupe social particulier? Encore une fois, c'est simplement parce qu'elles sont ciblées dans certaines sociétés en raison de leur sexe qu'aux termes de la définition de réfugié — c'est-à-dire une violation de certains droits fondamentaux — qu'on les persécute du fait de leur appartenance à un groupe social particulier.
Chantal Bernier, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 16 février 1995

guère d'être persécutées et où elles pourraient raisonnablement aller s'installer, elles doivent le faire. C'est ce qu'on appelle « la possibilité de fuite interne »; les revendicatrices qui se trouvent dans cette situation sont réputées ne pas être des réfugiées. Cependant, les directives ne font pas mention de cet aspect très important de la décision sur le statut de réfugié. Elles devraient être révisées de façon à convaincre les commissaires d'être sensibles aux aspects de certaines cultures qui rendraient la fuite vers une autre région du pays beaucoup plus difficile pour une femme que pour un homme, notamment parce qu'il est inacceptable, dans certaines cultures, qu'une femme vive seule sans être protégée par des membres de sa famille, avec les dangers qui en résultent. En outre, les conditions de vie économiques de certains pays font qu'il est extrêmement difficile pour une femme de survivre seule dans une autre région de son pays, particulièrement lorsqu'elle a des enfants.

Les directives devraient comprendre une analyse des considérations liées au sexe permettant de déterminer s'il est possible pour une femme de chercher refuge dans une autre région de son pays d'origine avant de demander la protection du Canada.

Même si les directives tiennent compte des problèmes que les femmes doivent surmonter pour présenter leurs revendications, certains témoins ont recommandé qu'on y ajoute une déclaration plus claire sur l'absence fréquente d'information relative aux droits de la personne plus particuliers aux femmes. À l'heure actuelle, les directives ne couvrent qu'un aspect de ce problème, en précisant que : « Lorsque une revendication fondée sur le sexe repose sur des menaces ou des actes réels de violence sexuelle . . . , il pourrait être difficile pour la revendicatrice de justifier sa revendication à l'aide de « données statistiques » concernant les incidents de violence sexuelle dans son pays d'origine. »

Les témoins estiment que l'envergure du problème est plus vaste; selon eux, il faudrait sensibiliser les commissaires au fait que la rareté des données sur les violations des droits des femmes dans certains pays ne signifie nullement que ces droits ne sont pas violés. Nous reconnaissons que ce manque d'information pourrait nettement désavantager les femmes. Dans cet esprit, nous ne saurions trop recommander à la Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches de la Commission d'accorder la priorité aux études sur les considérations liées au sexe. Parallèlement, il faut veiller à ce que l'information disponible soit fiable. Moins les sources sont nombreuses, plus cela devient important.

Les directives devraient préciser que l'insuffisance d'information sur les violations des droits des femmes dans certains pays ne veut pas forcément dire que les revendications ne sont pas valables.

RECOMMANDATION

-5-

Elsa Musa, Comité inter-églises pour les réfugiés, 11 mai 1995

Je tiens à répéter combien la documentation est importante, parce que les membres de la Commission se fient beaucoup à la documentation dont ils disposent. Il faut veiller à ce qu'ils aient entre les mains les meilleurs renseignements possibles; non seulement les meilleurs, mais les plus à jour. La situation change si vite dans ces pays qu'il peut arriver que l'information soit périmée au moment où l'on s'en sert et qu'il y ait des persécutions des femmes dans certains pays dont on n'est pas encore au courant.

RECOMMANDATION

-4-

conseillers juridiques, le personnel du centre de documentation, les agents d'audience, les interprètes — tous doivent s'engager à se perfectionner professionnellement.

Un témoin d'Amnistie internationale, une ONG qui connaît bien les conditions dans les pays à travers le monde, a suggéré que des organisations comme la sienne pourraient contribuer à la formation initiale et complémentaire des commissaires; le Comité souscrit à cette idée.

Les considérations liées au sexe devraient également être prises en compte avant que le ministre décide de présenter à la Commission une demande relative à la perte de statut.

Il faudrait que l'accent mis actuellement par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur la formation des commissaires, du personnel et des interprètes quant à l'application des directives liées au sexe soit maintenu et puisse s'adapter à l'évolution.

Les organisations non gouvernementales qui connaissent bien les droits de la personne, les considérations liées au sexe et la situation du statut de la femme à travers le monde devraient être invitées à participer aux programmes de formation de la Commission.

Révision des directives

Les directives ont été rédigées avec grand soin, après beaucoup de consultations. Même s'ils appuyaient les directives dans leur ensemble, plusieurs de nos témoins ont déclaré que certains aspects pouvaient être améliorés. D'après le Conseil canadien pour les réfugiés : « Les directives ne devraient pas... être considérées comme un travail fini. » On envisageait déjà des révisions au moment de leur publication. Comme l'a dit alors Mme Mawani : « La législation sur la persécution fondée sur le sexe peut changer, la jurisprudence s'élargira et nous pourrions, de temps à autre, revoir nos directives en fonction de ces changements »¹¹. Certains des changements proposés auraient dû figurer dans le texte original des directives; d'autres encore s'imposent tout simplement parce que la jurisprudence a continué à se développer au cours des deux dernières années.

Premièrement, parlons des omissions soulignées par nos témoins. Les revendicatrices qui ont réussi à prouver qu'elles craignaient d'être persécutées pour un des motifs énumérés dans la définition de la Convention ont un autre obstacle à franchir. S'il y a dans leur pays d'origine une région où elles ne risquent

¹¹ Exposé présenté à la Conférence sur les considérations liées au sexe et les conséquences sur les réfugiés, *Centre for Refugee Studies*, Université York, 10 mai 1993, p. 8.

pratiques comme la mutilation génitale ou d'autres traitements défavorables aux femmes constituent-ils de la persécution? Troisièrement, quels sont les éléments de preuve à examiner pour prendre en compte une revendication fondée sur les motifs liés au sexe? Enfin, quatreièmement, quels problèmes particuliers se posent aux femmes lorsqu'elles présentent ces revendications?

Les directives ont aussi servi à préciser les différentes catégories de revendicatrices du statut de réfugié, en établissant une distinction par exemple entre les femmes qui craignent d'être persécutées pour les mêmes motifs et dans les mêmes circonstances que les hommes, et celles qui redoutent de l'être pour des motifs liés à leur situation familiale. On trouve à la fin des directives un cadre d'analyse d'une page qui explique étape par étape aux commissaires la méthode à suivre pour trancher les revendications comportant des éléments liés au sexe du revendicateur.

Formation

Bien entendu, ces renseignements n'ont d'utilité que si les décideurs ont eu la formation voulue pour appliquer le cadre d'analyse et pour aborder les revendications avec une large conscience de la façon dont les facteurs liés au sexe affectent les revendicatrices. La Commission le sait depuis le début; quand elle a publié ses directives, elle s'est efforcée d'offrir de la formation sur les questions de sexe et de culture à tous les commissaires ainsi qu'aux agents d'audience; de plus, les commissaires ont notamment reçu de la formation sur les directives elles-mêmes.

Peu après la publication des directives, la Commission a nommé un nouveau vice-président adjoint, qui aura pour principale responsabilité la formation des commissaires, réaffirmant ainsi qu'elle est bien décidée à leur fournir le leadership et la direction nécessaires. La Commission a insisté à nouveau sur l'importance de la formation en mars 1995 lorsqu'elle a rendu public son cadre opérationnel qui fera de la Section du statut une commission d'enquête spécialisée dans laquelle les commissaires joueront un rôle plus actif lors de l'enquête sur la revendication et dans le cadre de l'audience même. Le Comité donne son appui à la Commission quant à l'importance qu'elle accorde à la formation. Néanmoins, certains témoins estiment que la Commission pourrait en faire encore davantage et voudraient que la formation des commissaires, du personnel et des interprètes sur les questions liées au sexe et à la culture, devienne une priorité afin que ceux-ci suivent constamment l'évolution, même si cela risque d'être de plus en plus difficile en période d'austérité. L'apprentissage permanent doit faire partie de la culture de la Commission. Pour que cela devienne réalité, la formation doit faire partie intégrante de toutes les activités de la Commission. Le président, les vice-présidents, les commissaires, les

Michael Bossin, *Amnistie internationale*, 23 mars 1995

...Maintenant que ces directives ont été adoptées, on devrait encourager les commissaires à suivre une formation concernant plus particulièrement les demandes fondées sur le sexe, et à être bien informés de la situation des femmes de par le monde. Je pense que les commissaires prendront des décisions d'autant plus avisées qu'ils comprendront mieux les raisons de l'adoption de ces directives.

«Nous approuvons sans réserve les directives canadiennes sur les demandes de statut de réfugié. Le Canada est maintenant un leader mondial dans ce domaine, et ses directives sont utilisées non seulement par le HCNUR, mais aussi par d'autres États⁸.»

«Les directives de la CISR sensibilisent davantage les responsables des décisions concernant les réfugiés aux difficultés des femmes réfugiées. Ils sont ainsi plus conscients des problèmes uniques qu'éprouvent les femmes et nous pensons que si les responsables sont plus sensibles aux problèmes et mieux informés, les décisions n'en seront que meilleures⁹.»

Nous avons déjà précisé que les considérations liées au sexe qui interviennent dans la détermination du statut de réfugié n'étaient pas un phénomène nouveau dans la jurisprudence au printemps de 1993. En effet, la Commission et l'organisme auquel elle a succédé tranchaient déjà des affaires de ce genre depuis un certain temps. Plusieurs anciens commissaires, cités ci-dessus, ont soutenu que, par conséquent, les directives n'étaient pas nécessaires.

Cela dit, il vaut aussi la peine de souligner que, en 1993, la sensibilité aux considérations liées au sexe n'était pas devenue partie intégrante de l'approche de tous les commissaires dans leurs décisions d'accorder ou non le statut de réfugié, de sorte que bien des gens pensaient que les revendications continuaient d'être évaluées dans une optique largement masculine, avec des normes masculines. D'ailleurs, un ancien commissaire, M. Gordon King, qui a déclaré que les directives n'étaient pas vraiment nécessaires, a toutefois reconnu qu'elles avaient contribué à sensibiliser les intéressés à la situation vulnérable des femmes qui fuient leur pays en cherchant à obtenir une protection internationale. Il avait trouvé le cadre d'analyse des directives utile pour bien comprendre tous les aspects des revendications¹⁰.

Portée des directives

Les directives posent quatre questions importantes pour la détermination du statut de réfugié. Premièrement, dans quelle mesure les femmes qui disent craindre d'être persécutées en raison de leur sexe peuvent-elles invoquer avec succès l'un des cinq motifs, ou une combinaison de ces motifs, (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social et opinions politiques) énumérés dans la définition de réfugié au sens de la Convention? Deuxièmement, dans quelles circonstances le viol, l'agression sexuelle, la violence physique, les

Pour donner un exemple rapide, la mutilation des organes génitaux des femmes est un exemple évident de quelque chose que l'on fait aux femmes mais pas aux hommes. Or, la jurisprudence relative aux actes de persécution a été constituée au fil des ans sans que l'on n'accorde beaucoup d'importance aux formes de persécution qui touchent un sexe en particulier. Il pourrait donc être important de réfléchir à la question du sexe dans la désignation des actes de persécution.

Professeur Audrey Macklin, 16 mai 1995

⁸ Lois Adams, représentant adjoint (Canada), Nations Unies, Haut-Commissariat pour les réfugiés, Témoignages présentés au Comité, fascicule n° 72.
⁹ M. Michael Bossin, Amnistie internationale, Témoignages présentés au Comité, fascicule n° 40:7.
¹⁰ Témoignage présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, avril 1995, p. 2.

Cette nouvelle disposition du projet de loi renforcera [le pouvoir du président de la Commission, qui pourra] orienter les décisions des membres selon des principes fondamentaux, ce qui favorisera la cohérence des décisions.

Lorsque la Commission a commencé son travail, son principal objectif était de traiter rapidement les dossiers en instance. Aujourd'hui, comme la situation est plus équilibrée, nous accordons plus d'attention à la nécessité de prendre des décisions cohérentes d'un bout à l'autre du pays⁴.

La présidente actuelle, Mme Nurjehan Mawani, a aussi souligné l'importance de développer la cohérence dans les travaux de la Commission :

Dans ses efforts pour traiter de manière cohérente les revendications liées au sexe, la Commission est décidée d'indiquer la voie aux commissaires sans empiéter sur leur indépendance. Comme les juges, les commissaires sont indépendants; cependant, cette indépendance doit reposer sur la loi, les précédents et un bon raisonnement pour être au service de la collectivité⁵.

Les directives ne sont pas légalement exécutaires au sens strict, mais la présidente s'attend à ce que les commissaires s'y conforment, à moins qu'ils n'aient des raisons vraiment valables ou exceptionnelles d'opter pour une analyse différente. En pareil cas, les commissaires doivent préciser dans leurs motifs de décision les raisons pour lesquelles ils s'écartent des directives. Bien entendu, quand les principes formulés dans les directives ont été adoptés par les tribunaux, comme c'est le cas pour plusieurs d'entre eux, les décisions judiciaires sont exécutaires.

La nécessité des directives : avis divergents

«Les directives . . . n'étaient pas nécessaires pour prendre des décisions positives sur les revendications fondées sur le sexe . . . »⁶

«Je maintiens que les directives constituaient surtout un exercice de relations publiques destiné à donner une image positive de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié⁷»

- ⁴ Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-86, 3^e session, 34^e législature, fascicule 5:80.
- ⁵ Discours prononcé devant le *Ottawa Women's Canadian Club*, 10 février 1993, p. 7.
- ⁶ M. Gary Carsen, ancien commissaire de la CISR, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, première session, 35^e législature, fascicule n° 37 (ci-après, *Témoignages présentés au Comité*).
- ⁷ M. Gordon King, ancien membre de la CISR, *Témoignages présentés au Comité*, 71:3.

(...Les directives) ont été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme parce qu'elles répondaient à un besoin qui était criant, c'est-à-dire que jusqu'alors, on ne parlait que très peu des revendicatrices femmes au Canada. La jurisprudence avait été établie principalement en fonction de l'expérience masculine. Il y avait donc un vide qu'il fallait combler de façon urgente.

Marie-Louise Côté, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration, 16 mai 1995

LES DIRECTIVES DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Généralités

La CISR a publié le 9 mars 1993 ses directives intitulées *Les revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe*. À l'époque, les tribunaux canadiens avaient déjà rendu des arrêts admettant la revendication du statut de réfugié pour des motifs liés au sexe; toutefois, d'après la Commission, il n'y avait pas encore de cadre conceptuel d'analyse des revendications sur lequel tous les commissaires pouvaient se fonder. En outre, comme l'affaire *Nada*, qui avait fait la manchette à l'époque, l'a montré, certains des commissaires ne comprenaient pas que les hommes et les femmes puissent être persécutés de façons différentes, et qu'une approche sensible aux considérations liées au sexe est indispensable lorsqu'il s'agit de décider d'accorder ou non le statut de réfugié.

Le pouvoir de la présidente ou du président de la Commission de publier des directives (après consultation) pour aider les commissaires à s'acquitter de leurs fonctions a été accordé récemment par la *Loi sur l'immigration*, à la suite d'une modification entrée en vigueur en 1993. Les directives sur les revendicatrices craignant d'être persécutées en raison de leur sexe sont les premières à avoir été publiées.

Pourquoi a-t-on ajouté à la Loi ce pouvoir de publier des directives? Parce que les commissaires sont des décideurs indépendants et qu'il faut respecter leur indépendance. Néanmoins, il faut aussi favoriser une valeur qui n'est pas toujours compatible avec l'indépendance, celle de la cohérence. Il peut être particulièrement difficile pour la Section du statut de réfugié d'arriver à une approche cohérente puisque ses nombreux membres sont éparpillés un peu partout au Canada.

L'ancien président de la Commission, M. Gordon Fairweather, avait énergiquement appuyé les propositions de modifications avant que le Parlement ne les adopte, en précisant leur raison d'être :

Je suis également heureux que le ministre accepte de donner de nouveaux outils de gestion à la Commission. Comme celle-ci tient à garantir la cohérence de ses décisions, il est bon que le législateur lui donne le droit d'établir des lignes directrices . . .

Pourquoi est-il nécessaire de donner de telles directives à nos membres? Simplement parce que nous avions finalement compris, comme bien d'autres, que la persécution vécue par les femmes était différente de celle vécue par les hommes, et que cette différence n'était pas reflétée au niveau de la mise en application de la loi.

Chantal Bernier, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 16 février 1995.

Le Canada a pris l'initiative et est le premier État à formuler des lignes directives explicites sur le traitement des revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe. Il est maintenant mieux équipé pour garantir l'uniformité dans les décisions rendues, ce qui réduit le nombre des appels.

Lois Adams, sous-représentant (Canada), haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 27 avril 1995

LE CONTEXTE CANADIEN

Les droits et les besoins des femmes réfugiées ne peuvent être étudiés indépendamment des grandes considérations sur les droits des femmes en général. Au cours des dernières années, à l'échelle internationale et, bien sûr, au Canada aussi, et ce, après de nombreuses études et discussions, on a commencé à reconnaître que les droits des femmes font partie des droits de la personne, à se rendre compte de l'ampleur de la violence faite aux femmes et de l'importance des femmes pour le développement des pays en voie d'industrialisation, pour ne citer que quelques-unes des questions en jeu.

Parallèlement, nous sommes de plus en plus conscients de la façon dont le sexe influe sur nos expériences et sur nos opinions personnelles. C'est aussi vrai — bien que d'une manière différente — pour les Canadiennes et les Canadiens que pour les citoyennes et les citoyens de pays qui sont loin du nôtre tant par la distance géographique que par les différences culturelles. Or, tout comme nous saisissons mieux la perspective et la complexité d'un objet vu en trois dimensions plutôt qu'en deux, nous comprenons mieux de nombreuses questions en les envisageant dans une optique sensible à la dimension du sexe. Les besoins et les droits des femmes réfugiées et l'importance de la sensibilité aux considérations liées au sexe vont de pair dans ce rapport où nous allons examiner comment ces questions sont abordées au Canada.

Il y a un peu plus de deux ans, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a publié ses directives intitulées *Les revendications du statut de réfugié craignant d'être persécutés en raison de leur sexe*. Ces directives d'avant-garde sont maintenant reprises comme modèle par d'autres pays et par le HCNUR. En fait, lorsque les États-Unis ont publié en mai 1995 leurs nouvelles directives sur les demandes d'asile où l'on tient compte des considérations liées au sexe, le gouvernement a reconnu qu'elles étaient le prolongement des directives canadiennes et que l'influence canadienne y était très apparente. En juin 1994, Citoyenneté et Immigration Canada a publié sa *Déclaration sur la protection des femmes réfugiées* et elle a été suivie d'un engagement dans son plan stratégique, *Vers le XXI^e siècle*, rendu public en novembre 1994, de poursuivre ses efforts particuliers dans l'intérêt des femmes et des enfants réfugiés. Le moment est donc bien choisi pour que le Comité étudie l'effet de ces changements, évalue nos forces et nos faiblesses, et présente des recommandations sur les orientations à adopter dorénavant.

Nous suivons ces directives
aussi bien sur le terrain qu'à
l'administration centrale et nous
estimons qu'elles sont complètes.
Nous avons très peu de choses à y
ajouter. Nous sommes nous-
mêmes en train de modifier nos
lignes directrices internes pour y
inclure certaines des questions
soulevées par le Canada.

Lois Adams, sous-représentant
(Canada) haut-commissariat des
Nations Unies pour les réfugiés,
27 avril 1995

INTRODUCTION

Comme le montrent les déclarations précédentes, le HCNUR accorde une importance particulière aux besoins des femmes réfugiées. Il reconnaît la disproportion de leur nombre, leur vulnérabilité particulière, la nature souvent sexuelle des persécutions dont elles sont victimes, la nécessité d'un changement d'attitude. En abordant cette étude, le Comité avait un objectif majeur : se demander si le Canada relève effectivement le défi. Reconnaissons-nous vraiment les risques particuliers que courent les femmes réfugiées? Répondons-nous à leurs besoins spéciaux? Nos programmes de formation se sont-ils adaptés à cette priorité? Nos actions reflètent-elles notre nouvelle prise de conscience ou les vieilles attitudes empêchent-elles de véritables changements? Raisons-nous le maximum pour détecter et supprimer les obstacles systémiques auxquels les femmes se heurtent, comme nous le savons, pour obtenir la protection du Canada?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes concentrés sur trois grands domaines : le système de détermination du statut de réfugié au Canada, la sélection des réfugiés parrainés à l'étranger et le traitement des demandes présentées par des femmes afin de rester au Canada pour des raisons humanitaires. Nous sommes reconnaissants à nos témoins de leurs interventions réfléchies et des mémoires sentis qu'ils nous ont soumis. Les témoignages des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des groupes religieux, des avocats, des groupes de femmes, des organisations des droits de la personne, des universitaires et de commissaires (aussi bien anciens qu'en poste) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) nous ont aidés à mieux comprendre les enjeux. Nous avons aussi bénéficié de séances d'information fort utiles présentées par des fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada et de la CISR.

Il est incontestable que, dans le monde d'aujourd'hui, ce sont les femmes qui ont le plus besoin de protection et qu'il faut leur donner la priorité. En reconnaissant l'existence de formes de persécution fondées sur le sexe, on s'assurera que les femmes continuent de bénéficier de cette priorité lorsqu'elles déposent une demande.

Sunera Thobani, Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 11 mai 1995

LE STATUT DE RÉFUGIÉ ET LES CONSIDÉRATIONS LIÉES AU SEXE

«Les femmes et les enfants sont les victimes les plus fréquentes et les plus vulnérables des tragédies humanitaires lorsqu'un conflit éclate et que les flots de réfugiés traversent les frontières... Les déplacements sont souvent précédés et accompagnés par la violence physique. Nous nous souvenons tous avec horreur de la façon dont on a utilisé le viol de masse en ex-Yougoslavie pour menacer et expulser des communautés entières... La violence physique et sexuelle n'est qu'une des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les femmes réfugiées et déplacées. Lorsque leur père, leur mari ou leur fils sont tués ou engagés dans la bataille, les femmes doivent apprendre à prendre de nouvelles responsabilités en exil¹.»

«Les femmes et les enfants réfugiés représentent plus de 80 p. 100 des 20 millions de réfugiés du monde². Néanmoins, les femmes sont toujours moins nombreuses que les hommes à se voir accorder le statut de réfugié au sens de la Convention. Cinq p. 100 seulement des réfugiés parviennent à demander asile dans les pays occidentaux, et, encore une fois, les femmes ne sont qu'en très faible proportion.»

«... Le HCNUR a constaté qu'il ne suffisait pas, pour assurer un traitement égal aux femmes, de changer le genre des mots dans les textes qui ont été rédigés par et pour des hommes. Nous ne cessons d'espérer qu'un jour, les femmes seront présentes dans tous les domaines d'activité et seront libérées de l'exploitation et de la discrimination, mais, en attendant, il faut tenir compte du fait que les femmes non seulement souffrent autant que les hommes mais sont en fait encore bien plus qu'eux, victimes de persécution³.»

¹ Sadako Ogata, haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Déclaration lors de la Journée internationale de la femme, Genève, 8 mars 1994.

² Ce chiffre est depuis peu de 23 millions.

³ Déclaration présentée par le Bureau régional du HCNUR [Canada] au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 27 avril 1995, pp. 1-2.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| LE STATUT DE RÉFUGIÉ ET LES CONSIDÉRATIONS LIÉES AU SEXE | 1 |
| INTRODUCTION | 3 |
| LE CONTEXTE CANADIEN | 5 |
| LES DIRECTIVES DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ | 7 |
| Généralités | 7 |
| La nécessité des directives : avis divergents | 8 |
| Portée des directives | 9 |
| Formation | 10 |
| Révision des directives | 11 |
| Considérations liées au sexe et témoignages | 15 |
| Statut des directives | 17 |
| Répercussions des directives | 18 |
| SÉLECTION DES RÉFUGIÉS À L'ÉTRANGER | 19 |
| Obstacles à la sélection | 19 |
| Utilisation des directives à l'étranger | 22 |
| Formation | 23 |
| Le programme « Femmes en péril » | 23 |
| Recueillir l'équilibre | 26 |
| AUTORISATION DE RESTER AU CANADA POUR RAISONS HUMANITAIRES | 27 |
| Contexte | 27 |
| Nécessité d'une sensibilisation aux considérations liées au sexe | 27 |
| Information à l'intention des femmes | 29 |
| LA DÉFINITION CANADIENNE DE RÉFUGIÉ ET LA DÉFINITION DE RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION | 31 |
| CONCLUSION | 33 |
| LISTE DE RECOMMANDATIONS | 35 |
| LISTE DES TÉMOINS | 39 |
| LISTE DES SOUMISSIONS | 43 |
| Demande de réponse du gouvernement | 45 |
| Opinion dissidente du Bloc Québécois | 47 |
| Opinion dissidente du Parti réformiste | 55 |
| Procès-verbaux | 63 |

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a procédé à l'étude sur les revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe.

Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

PRÉSIDENTE

Eleni Bakopanos, députée — Saint-Denis

VICE-PRÉSIDENTS

Stan Dromiskiy, député — Thunder Bay—Atikokan
Oswaldo Nunez, député — Bourassa

MEMBRES

Sarkis Assadourian, député — Don Valley-Nord
Mary Clancy, députée — Halifax
Maud Debien, députée — Laval-Est
Beryl Gaffney, députée — Nepean
Art Hanger, député — Calgary-Nord-Est
Gar Knutson, député — Elgin—Nortolk
Philip Mayfield, député — Cariboo—Chilcotin
Anna Terrana, députée — Vancouver-Est

MEMBRES ASSOCIÉS

Margaret Bridgman, députée — Surrey-Nord
John Bryden, député — Hamilton—Wentworth
Simon de Jong, député — Regina—Qu'Appelle
Christiane Gagnon, députée — Quebec
Sharon Hayes, députée — Port Moody—Coquitlam
John Loney, député — Edmonton-Nord

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Patricia Steenberg

ATTACHÉE DE RECHERCHE DU COMITÉ

(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Margaret Young

Le jeudi 1 juin 1995
Le mardi 6 juin 1995
Le mercredi 7 juin 1995
Le jeudi 8 juin 1995
Le mardi 13 juin 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Thursday, June 1, 1995
Tuesday, June 6, 1995
Wednesday, June 7, 1995
Thursday, June 8, 1995
Tuesday, June 13, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

Citoyenneté et de l'immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citizenship and Immigration

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

CONCERNANT:

Conformément à l'article 81(7) du Règlement, étude des plans et priorités des ministères et organismes pour les années financières futures tel que décrit dans les perspectives.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen de revendications du statut de réfugié fondées sur le sexe

Considération d'une ébauche de rapport

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude sur le renouvellement d'établissement

Y COMPRIS:

Le Septième rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Seventh Report to the House

COMPARAÎT:

L'honorable Sergio Marchi,
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

APPEARING:

The Honourable Sergio Marchi,
Minister of Citizenship & Immigration

(Voir fin du document)

(See end of document)

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président. Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente : Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LE STATUT DE RÉFUGIÉ ET
LES CONSIDÉRATIONS
LIÉES AU SEXE**

**Rapport du comité permanent
de la citoyenneté et de l'immigration**

Juin 1995



Juin 1995

Eleni Bakopanos
présidente

Comité permanent
de la citoyenneté et de l'immigration

LE STATUT DE RÉFUGIÉ ET LES CONSIDÉRATIONS LIÉES AU SEXE

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49—Meetings Nos. 86 to 94

Tuesday, June 20, 1995

Wednesday, June 21, 1995

Monday, June 26, 1995

Tuesday, June 27, 1995

Wednesday, June 28, 1995

Thursday, June 29, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49—Réunions nos 86 à 94

Le mardi 20 juin 1995

Le mercredi 21 juin 1995

Le lundi 26 juin 1995

Le mardi 27 juin 1995

Le mercredi 28 juin 1995

Le jeudi 29 juin 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), study on Settlement
Renewal

Roundtable discussion

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude sur le
renouvellement d'établissement

Discussion table ronde

WITNESSES:

(See end of document)

TÉMOINS:

(Voir fin du document)



First Session of the Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION

Chair: Eleni Bakopanos

Vice-Chairmen: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Members

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Maud Debien
Beryl Gaffney
Art Hanger
Gar Knutson
Philip Mayfield
Anna Terrana

Associate Members

Margaret Bridgman
John Bryden
Simon de Jong
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
John Loney

(Quorum 6)

Pat Steenberg

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

Présidente: Eleni Bakopanos

Vice-présidents: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Membres

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Maud Debien
Beryl Gaffney
Art Hanger
Gar Knutson
Philip Mayfield
Anna Terrana

Membres associés

Margaret Bridgman
John Bryden
Simon de Jong
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
John Loney

(Quorum 6)

La greffière du Comité

Pat Steenberg

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 20, 1995
(Meeting No. 86)

[Text]
The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Vice-Chairman, Stan Dromisky, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson and Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada: Maria Barrados, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch; Richard Flageole, Principal, Audit Operations Branch.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Maria Barrados made a statement and, with the other witness from the Office of the Auditor General, answered questions.

At 9:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Pat Steenberg
Clerk of the Committee

LE MERCREDI 21 JUIN 1995
(Séance n° 87)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Stan Dromisky (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Membre suppléant présent: Janko Peric pour Beryl Gaffney.
Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoign: De l'Organisation des services aux immigrants d'Ottawa—Carleton: Moy C. Tam, directeur exécutif.

Conformément à son mandat établi en vertu de l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude sur le renouvellement d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Moy Tam fait une déclaration et répond aux questions.
À 16 h 54, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffière de Comité
Martine Bresson

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 20 JUIN 1995
(Séance n° 86)

[Traduction]
Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à 9 h 08, à la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Stan Dromisky (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson et Osvaldo Nunez.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada: Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, Direction générale des opérations de vérification; Richard Flageole, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Maria Barrados fait une déclaration et, avec l'autre témoin du Bureau du vérificateur général, répond aux questions.

À 9 h 55, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité
Pat Steenberg

WEDNESDAY, JUNE 21, 1995
(Meeting No. 87)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 3:35 p.m. this day, in Room 208, West Block, the Vice-Chairman, Stan Dromisky, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Mary Clancy, Stan Dromisky, Art Hanger, Gar Knutson, Philip Mayfield, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Acting Member present: Janko Peric for Beryl Gaffney.
In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witness: From the Ottawa—Carleton Immigration Services Organization: Moy C. Tam, Executive Director.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee continued its consideration of settlement renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Moy Tam made a presentation and answered questions.
At 4:54 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Martine Bresson
Committee Clerk

MONDAY, JUNE 26, 1995

(Meeting No. 88)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Vancouver at 9:08 o'clock a.m. this day, in Meeting Rooms Nos. 11 and 12, Vancouver Trade and Convention Centre, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Other Member present: Val Meredith.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Committees and Parliamentary Associations Directorate: Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Hispanic Canadian Congress: Bernardo Berdichewsky, National President; Carlos Esquivel; Roxana Obando. *From the Immigrant Services Society of British Columbia:* Bill Annett, Executive Director. *From the Surrey Delta Immigrant Services Society:* Sherman Chan, Director. *From the City of Vancouver:* Philip W. Owen, Mayor; Wendy Au, Multicultural Planner, Social Planning Department. *From the Vancouver & Lower Mainland Multicultural Family Support Services:* Shashi Assanand, Executive Director. *From the Burnaby Multicultural Society:* Susan French, Executive Director. *From MOSAIC:* Eyob Naizghi, Director of Settlement Services. *From the Committee for Racial Justice:* Aziz Khaki, President. *From the South Vancouver Neighbourhood House:* Barbara Downs, Director. *From the United Way of the Lower Mainland:* Rod Santiago, Planning Consultant.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 10:36 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:52 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:14 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(Meeting No. 89)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Vancouver at 1:37 o'clock p.m. this day, in Meeting Rooms Nos. 11 and 12, Vancouver Trade and Convention Centre, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Committees and Parliamentary Associations Directorate: Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Immigrant Integration Coordinating Committee (IICC-AMSSA): Ita Margalit, Coordinator. *From the Vancouver School Board:* Hugh Hooper, Principal ESL. *From the Oakridge Reception*

LE LUNDI 26 JUIN 1995

(Séance n° 88)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Vancouver, à 9 h 08, dans les salles de réunion n°s 11 et 12 du Palais des congrès et du commerce de Vancouver, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Autre députée présente: Val Meredith.

Aussi présentes: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche. De la Direction des comités et des associations parlementaires: Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: Du Congrès hispanique canadien: Bernardo Berdichewsky, président national; Carlos Esquivel; Roxana Obando. *De l'«Immigrant Services Society of British Columbia»:* Bill Annett, directeur administratif. *De la «Surrey Delta Immigrant Services Society»:* Sherman Chan, directeur. *De la ville de Vancouver:* Philip W. Owen, maire; Wendy Au, planificatrice en matière multiculturelle, Service de planification sociale. *Du «Vancouver & Lower Mainland Multicultural Family Support Services»:* Shashi Assanand, directeur administratif. *De la «Burnaby Multicultural Society»:* Susan French, directrice administrative. *De MOSAIC:* Eyob Naizghi, directeur des services d'établissement. *Du «Committee for Racial Justice»:* Aziz Khaki, président. *De la «South Vancouver Neighbourhood House»:* Barbara Downs, directrice. *De Centraide, région du Lower Mainland:* Rod Santiago, consultant en planification.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 10 h 36, la séance est suspendue.

À 10 h 52, la séance reprend.

À 12 h 14, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(Séance n° 89)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Vancouver, à 13 h 37, dans les salles de réunion n°s 11 et 12 du Palais des congrès et du commerce de Vancouver, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présentes: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche. De la Direction des comités et des associations parlementaires: Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: De l'«Immigrant Integration Coordinating Committee (IICC-AMSSA)»: Ita Margalit, coordonnatrice. *Du Conseil scolaire de Vancouver:* Hugh Hooper, principal, anglais langue seconde. *De l'«Oakridge*

and Orientation Centre: Catherine L. Eddy, Supervisor. *From the Richmond Multicultural Concerns Society:* Gonzalo Canton, Chair, Cross Cultural Education Committee. *From the Frog Hollow Neighbourhood House:* Gary Dobbin, Director; Tam Tran, Youth Worker. *From the Central Vancouver Island Multicultural Society:* Joanne Blackman. *From the Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies (AMSSA):* Bev Nann, Executive Director. *From the City of Vancouver:* Dr. Cheryl Anderson, Unit Medical Officer, South Health Unit. *From the Laurier Institution:* Dr. Roslyn Kunin, Executive Director. *From the Vancouver Community College:* Alison Norman, Assistant Department Head, ESL-Vocational Department. *From the B.C. Lower Mainland Consortium of School Boards for Successful Settlement:* Ann Roberts, Trustee, Vancouver School Board; Sandra Bourque, Trustee, Richmond School Board; Pat Heal, Trustee, North Vancouver School Board. *From Teaching English as a Second Language in Canada:* William McMichael, President. *From Success:* Lilian To. *From the United Way:* Susan Papadionissiou.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 3:19 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:25 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 4:54 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 27, 1995
(Meeting No. 90)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Edmonton at 8:33 o'clock a.m. this day, in the Empire Ballroom, Hotel MacDonald, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy and Osvaldo Nunez.

Associate Member present: John Loney.

In attendance: *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer. *From the Committees and Parliamentary Associations Directorate:* Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: **Roundtable Discussion:** *From the English Language Professionals:* Virginia Sauvé, Director. *From Changing Together: Immigrant Women:* Sonia Bitar, Executive Director. *From the Edmonton Social Planning Council:* Sheila Kushniruk, Publications Editor. *From the Ukrainian Canadian Social Services:* Bill Diachuk, President. *From the Catholic Social Services—Immigration and Settlement Services:* Alice Colak, Vice-President. *From the Ukrainian Canadian Congress:* Jim Jacuta, President. *From the Regina Open Door Society Inc.—Immigrant Service Agency:* Keith Karasin, Executive Director. *From the Government of Alberta—Alberta Advanced Education and Career Development Department:* Carolyn

Reception and Orientation Centre: Catherine L. Eddy, superviseur. *De la «Richmond Multicultural Concerns Society»:* Gonzalo Canton, président, Cross Cultural Education Committee. *De la «Frog Hollow Neighbourhood House»:* Gary Dobbin, directeur; Tam Tran, travailleur auprès des jeunes. *De la «Central Vancouver Island Multicultural Society»:* Joanne Blackman. *De l'«Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies (AMSSA)»:* Bev Nann, directrice administrative. *De la ville de Vancouver:* Cheryl Anderson, médecin d'unité, South Health Unit. *De l'Institut Laurier:* Roslyn Kunin, directrice administrative. *Du Collège communautaire de Vancouver:* Alison Norman, chef adjointe de département, Département de l'enseignement professionnel—anglais langue seconde. *Du «B.C. Lower Mainland Consortium of School Boards for Successful Settlement»:* Ann Roberts, membre du conseil d'administration, Conseil scolaire de Vancouver; Sandra Bourque, membre du conseil d'administration, Conseil scolaire de Richmond; Pat Heal, membre du conseil d'administration, Conseil scolaire de North Vancouver. *Du «Teaching English as a Second Language in Canada»:* William McMichael, président. *De «Success»:* Lilian To. *De Centraide:* Susan Papadionissiou.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 15 h 19, la séance est suspendue.

À 15 h 25, la séance reprend.

À 16 h 54, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 27 JUIN 1995
(Séance n° 90)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Edmonton, à 8 h 33, à la salle de bal Empire de l'hôtel MacDonald, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy et Osvaldo Nunez.

Membre associé présent: John Loney.

Aussi présentes: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, attachée de recherche. *De la Direction des comités et des associations parlementaires:* Christine Trauttmansdorff.

Témoins: **Discussion en table ronde:** *De l'«English Language Professionals»:* Virginia Sauvé, directrice. *De «Changing Together: Immigrant Women»:* Sonia Bitar, directrice administrative. *De l'«Edmonton Social Planning Council»:* Sheila Kushniruk, rédactrice en chef des publications. *De l'«Ukrainian Canadian Social Services»:* Bill Diachuk, président. *Du «Catholic Social Services—Immigration and Settlement Services»:* Alice Colak, vice-présidente. *Du «Ukrainian Canadian Congress»:* Jim Jacuta, président. *De la «Regina Open Door Society Inc.—Immigrant Service Agency»:* Keith Karasin, directeur administratif. *Du gouvernement de l'Alberta—ministère de l'Enseignement supérieur et du*

Dieleman, Manager, Language Training Programs, Adult Development Branch. *From the Calgary Catholic Immigration Society (Manager, Community & Education Division) and Western Canada Association of Immigrant Serving Agencies (Past President):* Diane Fisher. *From the Calgary Immigrant Women's Association:* Linda Thomson, Executive Director. *From Moose Jaw Multicultural Council:* Linda Dirkson, Executive Director. *From the Council of Black Organization (EDM):* Benjamin Ayorech, Chairperson.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 10:00 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:05 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 11:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING (Meeting No. 91)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Edmonton at 12:30 o'clock p.m. this day, in the Empire Ballroom, Hotel MacDonald, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy and Osvaldo Nunez.

Associate Member present: John Loney.

In attendance: *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Margaret Young, Research Officer. *From the Committees and Parliamentary Associations Directorate:* Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Saskatoon Open Door Society: Michael Hanna, Executive Director. *From the Mennonite Centre for Newcomers:* Laurel Borisenko, Executive Director. *From the New Home Immigration & Settlement Centre:* Robert Schafer, Chairman of the Board of Directors; Elsa Schulz, Executive Director. *From the Edmonton Catholic Schools: School of Continuing Education:* Ken Lesniak, Director of Continuing Education; Shirley Philips, Administrative Assistant. *From the Edmonton Immigrant Services Association—Cromdale School:* John P. Anchan, Executive Director. *From the Canadian Arab Friendship Association:* Ahmed Haymour, Office Coordinator; Iman Abdou, Program Coordinator. *From the Alberta Vocational College:* Elza Bruk, Chairman, ESL, Calgary; Jim Critchley, Chairman, Extension Department, ESL. *From the Millwood Centre for Immigrants:* Jayanti Negi, Executive Director. *From the Prince Albert Multicultural Council (General Manager and Program Coordinator) and the Saskatchewan Association of Immigrant Serving and Integration Agencies (President):* Marge Nainaar. *From the Government of Alberta—Alberta Advanced*

Perfectionnement professionnel: Carolyn Dieleman, gestionnaire, Programmes de formation linguistique, Direction du perfectionnement des adultes. *De la «Calgary Catholic Immigration Society» (directrice, Community & Education Division) et de la «Western Canada Association of Immigrant Serving Agencies» (ex-présidente):* Diane Fisher. *De la «Calgary Immigrant Women's Association»:* Linda Thomson, directrice administrative. *Du «Moose Jaw Multicultural Council»:* Linda Dirkson, directrice administrative. *Du «Council of Black Organization (EDM)»:* Benjamin Ayorech, président.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 10 heures, la séance est suspendue.

À 10 h 05, la séance reprend.

À 11 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (Séance n° 91)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Edmonton à 12 h 30, à la salle de bal Empire de l'hôtel MacDonald, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy et Osvaldo Nunez.

Membre associé présent: John Loney.

Aussi présentes: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Margaret Young, attachée de recherche. *De la Direction des comités et des associations parlementaires:* Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: De la «Saskatoon Open Door Society»: Michael Hanna, directeur administratif. *Du «Mennonite Centre for Newcomers»:* Laurel Borisenko, directeur administratif. *Du «New Home Immigration & Settlement Centre»:* Robert Schafer, président du conseil d'administration; Elsa Schulz, directrice administrative. *De l'«Edmonton Catholic Schools: School of Continuing Education»:* Ken Lesniak, directeur de l'éducation permanente; Shirley Philips, adjointe administrative. *De l'«Edmonton Immigrant Services Association—Cromdale School»:* John P. Anchan, directeur administratif. *De la «Canadian Arab Friendship Association»:* Ahmed Haymour, coordonnateur du bureau; Iman Abdou, coordonnateur du programme. *De l'«Alberta Vocational College»:* Elza Bruk, présidente, anglais langue seconde, Calgary; Jim Critchley, président, Département de l'enseignement postsecondaire, anglais langue seconde. *Du «Millwood Centre for Immigrants»:* Jayanti Negi, directeur administratif. *Du «Prince Albert Multicultural Council» (directrice générale et coordonnatrice de programme) et de la «Saskatchewan Association of Immigrant Serving and*

Education and Career Development Department: Barbara Leung, Manager, Immigrant Settlement Services, Adult Development Branch; Carolyn Dieleman, Manager, Language Training Programs, Adult Development Branch.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 2:28 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 2:35 o'clock p.m., the sitting resumed

At 3:24 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 28, 1995
(Meeting No. 92)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Toronto at 9:10 o'clock a.m. this day, in the Colony Grande Room, Colony Hotel, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Other Member present: Maria Minna.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Committees and Parliamentary Association Directorate: Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Peel Board of Education: Tony da Silva, Coordinator, Community Education. *From the Peel Police:* Staff Sgt. Brian Cryderman, Acting Inspector, Field Support Services; Glyn Griffiths, Detective, Race and Ethnic Relations Bureau. *From the Multicultural Inter-Agency Group:* Anna-Maria Revilla, Board Member. *From CultureLink:* Cecile Jacobs, Executive Director. *From TESL Association of Ontario (President) and the Toronto Board of Education (Administrator, Adult ESL):* Elizabeth Taborek. *From the Canadian Ethnocultural Council:* Emmanuel Dick, Vice-President. *From the Intercultural Neighbourhood Community:* Andrea Ramwa, Executive Director. *From the Regional Municipality of Peel:* Paul Vezina, Commissioner, Social Services; Jane Breitman, Area Manager. *From Malton Neighbourhood Services:* Mitra S. Manesh, Director, Settlement/Integration. *From the Inter-Church Committee for Refugees:* Heather Macdonald, Board Member; Anne Woolger, Board Member. *From the Social Planning Council of Metro Toronto:* M.S. Mwarigha, Program Director. *From COSTI:* Mario Calla, Executive Director. *From Polish Immigrant and Community Services:* Magda Tarnowska, Settlement Counselor.

Integration Agencies» (présidente): Marge Nainaar. *Du gouvernement de l'Alberta—ministère de l'Enseignement supérieur et du Perfectionnement professionnel:* Barbara Leung, gestionnaire, Services d'établissement des immigrants, Direction du perfectionnement des adultes; Carolyn Dieleman, gestionnaire, Programmes de formation linguistique, Direction du perfectionnement des adultes.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 14 h 28, la séance est suspendue.

À 14 h 35, la séance reprend.

À 15 h 24, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 28 JUIN 1995
(Séance n° 92)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Toronto, à 9 h 10, dans la salle Colony Grande de l'hôtel Colony, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Autre députée présente: Maria Minna.

Aussi présentes: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche. De la Direction des comités et des associations parlementaires: Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: Du Conseil scolaire de Peel: Tony da Silva, coordonnateur, Éducation communautaire. *Du Service de police de Peel:* le sergent d'état-major Brian Cryderman, inspecteur intérimaire, Services de soutien sur le terrain; Glyn Griffiths, détective, Bureau des relations raciales et ethniques. *Du «Multicultural Inter-Agency Group»:* Anna-Maria Revilla, membre du conseil d'administration. *De «CultureLink»:* Cecile Jacobs, directrice administrative. *De la «TESL Association of Ontario» (présidente) et du Conseil scolaire de Toronto (administratrice), Enseignement aux adultes, anglais langue seconde:* Elizabeth Taborek. *Du Conseil ethnoculturel du Canada:* Emmanuel Dick, vice-président. *De l'«Intercultural Neighbourhood Community»:* Andrea Ramwa, directrice administrative. *De la municipalité régionale de Peel:* Paul Vezina, commissaire, Services sociaux; Jane Breitman, directrice de secteur. *Du «Malton Neighbourhood Services»:* Mitra S. Manesh, directeur, Établissement/Intégration. *Du Comité inter-églises pour les réfugiés:* Heather Macdonald, membre du conseil d'administration; Anne Woolger, membre du conseil d'administration. *Du «Social Planning Council of Metro Toronto»:* M.S. Mwarigha, directeur de programme. *Du «COSTI»:* Mario Calla, directeur administratif. *Du «Polish Immigrant and Community Services»:* Magda Tarnowska, conseillère en matière d'établissement.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 10:34 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:50 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(Meeting No. 93)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Toronto at 1:41 o'clock p.m. this day, in the Colony Grande Room, Colony Hotel Toronto, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Other Members present: Sue Barnes and Bonnie Brown.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Committees and Parliamentary Associations Directorate: Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Municipality of Metropolitan Toronto: Barbara Emanuel, Policy Development Officer; Caryl Arundel, Director, Social Development Division; Charles Smith, Manager, Access Equity Centre. *From the Metropolitan Toronto School Board:* Margaret Wolchak, Superintendent of Educational Services; John Lennox, Principal, Continuing Education, East York Board of Education; Sheila M. Tait, Principal, Continuing Education, Etobicoke Board of Education. *From the Toronto Refugee Affairs Council:* Alfredo Barahona, Chairperson. *From the Ontario Council of Agencies Serving Immigrants:* Miranda Pinto, Vice-President; Maisie Lo, Chairperson, Policy Committee; Sharmini Peries, Executive Director. *From the Metropolitan Toronto Separate School Board:* Lita Gonzalez-Dickey, Community Liaison Worker. *From the United Way—Allocations and Community Services:* Dr. Gillian Kerr, Acting Director; Dawit Beyene, Allocations Manager. *From the Etobicoke Social Development Council:* Bill Goursky, Executive Director; Fatima Filippi, Executive Director, Rexdale Women's Centre. *From the Canadian Centre for Victims of Torture:* Ted Gordon, Chair, Board of Directors; Mulugeta Abai, Executive Director. *From the Bradford Immigrant and Community Services:* Lucy Balugas, Program Coordinator; Noel Xavier, Program Coordinator. *From the Metropolitan Toronto Police Service:* Doug Ord, Constable, Community Services—Community Relations. *From the Toronto Coalition Against Racism:* Tanya Lena, Coordinator, Action Committee.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 10 h 34, la séance est suspendue.

À 10 h 50, la séance reprend.

À 12 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(Séance n° 93)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Toronto, à 13 h 41, dans la salle Colony Grande de l'hôtel Colony, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Autres députées présentes: Sue Barnes et Bonnie Brown.

Aussi présentes: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche. De la Direction des comités et des associations parlementaires: Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: De la municipalité de la communauté urbaine de Toronto: Barbara Emanuel, agente de développement de la politique; Caryl Arundel, directrice, Division du développement social; Charles Smith, gestionnaire, Centre d'équité en matière d'accès. *Du Conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto:* Margaret Wolchak, surintendante des services éducatifs; John Lennox, principal, Éducation permanente, Conseil scolaire d'East York; Sheila M. Tait, principale, Éducation permanente, Conseil scolaire d'Etobicoke. *Du «Toronto Refugee Affairs Council»:* Alfredo Barahona, président. *De l'«Ontario Council of Agencies Serving Immigrants»:* Miranda Pinto, vice-présidente; Maisie Lo, présidente, Comité des politiques; Sharmini Peries, directrice administrative. *Du Conseil des écoles séparées de la communauté urbaine de Toronto:* Lita Gonzalez-Dickey, agente de liaison communautaire. *De Centraide—Allocations et services communautaires:* Gillian Kerr, directrice intérimaire; Dawit Beyene, directeur des allocations. *De l'«Etobicoke Social Development Council»:* Bill Goursky, directeur administratif; Fatima Filippi, directrice administrative, Rexdale Women's Centre. *Du «Canadian Centre for Victims of Torture»:* Ted Gordon, président, conseil d'administration; Mulugeta Abai, directeur administratif. *Du «Bradford Immigrant and Community Services»:* Lucy Balugas, coordonnatrice de programme; Noel Xavier, coordonnateur de programme. *Du Service de police de la communauté urbaine de Toronto:* Doug Ord, agent, Services communautaires—Relations communautaires. *De la «Toronto Coalition Against Racism»:* Tanya Lena, coordonnatrice, Comité d'action.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 3:09 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:23 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 29, 1995
(Meeting No. 94)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met in Halifax at 9:10 o'clock a.m. this day, in the Guild Hall Ballroom, Holiday Inn Halifax Centre, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer. From the Committees and Parliamentary Associations Directorate: Christine Trauttmansdorff.

Witnesses: Roundtable Discussion: From the Holland College: Dean Sexton, Instructor, Language Instruction of Newcomers to Canada. *From the St. Pat's Adult ESL:* Judy McIntyre, Manager. *From the Association for New Canadians:* Mike Woodford, Program Specialist. *From the Metro ESL Association:* Dorothy Andrews, Coordinator. *From the Ethno-Cultural Association of Newfoundland & Labrador:* Derek Nakonieczny, Provincial Coordinator. *From the Halifax Immigrant Learning Centre:* Gerry Mills, Coordinator. *From the PEI Association of Newcomers:* Heather Irving, Executive Director. *From the Metropolitan Immigrant Settlement Association:* Mary Anne McKinnon-Rodriguez, Executive Director. *From the Metro-Region Association for Immigrant Language Services:* Ann Guy, Executive Director. *From YMCA of Greater Halifax-Dartmouth:* Cristina Rafales, Host Coordinator. *From the YM-YWCA of Fredericton:* Beth Vye. *From YMCA of Metro Halifax:* Nancy Eisener, Manager, Community Services. *From the Atlantic Region Association of Immigrant Serving Agencies (ARISA):* Bridget Foster, President.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of Settlement Renewal (See *Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses from the Roundtable made presentations and answered questions.

At 10:27 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:39 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:12 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Pat Steenberg
Clerk of the Committee

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 15 h 09, la séance est suspendue.

À 15 h 23, la séance reprend.

À 16 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 29 JUIN 1995
(Séance n° 94)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à Halifax, à 9 h 10, dans la salle de bal Guild Hall du Holiday Inn Halifax Centre, sous la présidence de Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présentes: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche. *De la Direction des comités et des associations parlementaires:* Christine Trauttmansdorff.

Témoins: Discussion en table ronde: Du Collège Holland: Dean Sexton, moniteur, Formation linguistique des nouveaux arrivants au Canada. *Du «St. Pat's Adult ESL»:* Judy McIntyre, directrice. *De l'«Association for New Canadians»:* Mike Woodford, spécialiste des programmes. *De la «Metro ESL Association»:* Dorothy Andrews, coordonnatrice. *De l'«Ethno-Cultural Association of Newfoundland & Labrador»:* Derek Nakonieczny, coordonnateur provincial. *De l'«Halifax Immigrant Learning Centre»:* Gerry Mills, coordonnateur. *De la «PEI Association of Newcomers»:* Heather Irving, directrice administrative. *De la «Metropolitan Immigrant Settlement Association»:* Mary Anne McKinnon-Rodriguez, directrice administrative. *De la «Metro-Region Association for Immigrant Language Services»:* Ann Guy, directrice administrative. *Du YMCA de la grande région d'Halifax-Dartmouth:* Cristina Rafales, coordonnatrice de l'accueil. *Du YM-YWCA de Fredericton:* Beth Vye. *Du YMCA de la région métropolitaine d'Halifax:* Nancy Eisener, directrice, Services communautaires. *De l'«Atlantic Region Association of Immigrant Serving Agencies (ARISA)»:* Bridget Foster, présidente.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement des services d'établissement (voir les *Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les participants à la table ronde font leur exposé et répondent aux questions.

À 10 h 27, la séance est suspendue.

À 10 h 39, la séance reprend.

À 12 h 12, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité
Pat Steenberg

WITNESSES

Tuesday, June 20, 1995 (Meeting No. 86)

Office of the Auditor General of Canada:

Maria Barrados, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch;

Richard Flageole, Principal, Audit Operations Branch.

Wednesday, June 21, 1995 (Meeting No. 87)

Ottawa-Carleton Immigration Services Organization:

Moy C. Tam, Executive Director.

Monday, June 26, 1995 (Meeting No. 88)

Burnaby Multicultural Society:

Susan French, Executive Director.

City of Vancouver:

Wendy Au, Multicultural Planner, Social Planning Department;

Philip W. Owen, Mayor.

Committee for Racial Justice:

Aziz Khaki, President.

Hispanic Canadian Congress:

Bernardo Berdichewsky, National President;

Carlos Esquivel;

Roxana Obando.

Immigrant Services Society of British Columbia:

Bill Annett, Executive Director.

MOSAIC:

Eyob Naizghi, Director of Settlement Services.

South Vancouver Neighbourhood House:

Barbara Downs, Director.

Surrey Delta Immigrant Services Society:

Sherman Chan, Director.

United Way of the Lower Mainland:

Rod Santiago, Planning Consultant.

Vancouver & Lower Mainland Multicultural Family Support Services:

Shashi Assanand, Executive Director.

Afternoon Sitting (Meeting No. 89)

Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies (AMSSA):

Bev Nann, Executive Director.

B.C. Lower Mainland Consortium of School Boards for Successful Settlement:

Sandra Bourque, Trustee, Richmond School Board;

Pat Heal, Trustee, North Vancouver School Board;

Ann Roberts, Trustee, Vancouver School Board.

Central Vancouver Island Multicultural Society:

Joanne Blackman.

City of Vancouver:

Dr. Cheryl Anderson, Unit Medical Officer, South Health Unit.

Frog Hollow Neighbourhood House:

Gary Dobbin, Director;

Tam Tran, Youth Worker.

Immigrant Integration Coordinating Committee (IICC-AMSSA):

Ita Margalit, Coordinator.

Laurier Institution:

Dr. Roslyn Kunin, Executive Director.

Oakridge Reception and Orientation Centre:

Catherine L. Eddy, Supervisor.

Richmond Multicultural Concerns Society:

Gonzalo Canton, Chair, Cross Cultural Education Committee.

Success:

Lilian To.

Teaching English as a Second Language in Canada:

William McMichael, President.

United Way:

Susan Papadionissiou.

Vancouver Community College:

Alison Norman, Assistant Department Head, ESL-Vocational Department.

Vancouver School Board:

Hugh Hooper, Principal ESL.

Tuesday, June 27, 1995 (Meeting No. 90)

Calgary Catholic Immigration Society (Manager, Community & Education Division) and Western Canada Association of Immigrant Serving Agencies (Past President):

Diane Fisher.

Calgary Immigrant Women's Association:

Linda Thomson, Executive Director.

Catholic Social Services—Immigration and Settlement Services:

Alice Colak, Vice-President.

Changing Together: Immigrant Women:

Sonia Bitar, Executive Director.

Council of Black Organization (EDM):

Benjamin Ayorech, Chairperson.

Edmonton Social Planning Council:

Sheila Krushniruk, Publications Editor.

English Language Professionals:

Virginia Sauvé, Director.

Government of Alberta—Alberta Advanced Education and Career Development Department:

Carolyn Dieleman, Manager, Language Training Programs, Adult Development Branch.

Moose Jaw Multicultural Council:

Linda Dirkson, Executive Director.

Regina Open Door Society Inc.—Immigrant Service Agency:

Keith Karasin, Executive Director.

Ukrainian Canadian Congress:

Jim Jacuta, President.

Ukrainian Canadian Social Services:

Bill Diachuk, President.

Afternoon Sitting (Meeting No. 91)

Alberta Vocational College:

Elza Bruk, Chairman, ESL, Calgary;

Jim Critchley, Chairman, Extension Department, ESL.

Canadian Arab Friendship Association:

Iman Abdou, Program Coordinator;

Ahmed Haymour, Office Coordinator.

Edmonton Catholic Schools: School of Continuing Education:

Ken Lesniak, Director of Continuing Education;

Shirley Philips, Administrative Assistant.

Edmonton Immigrant Services Association—Cromdale School:

John P. Anchan, Executive Director.

Government of Alberta—Alberta Advanced Education and Career Development Department:

Barbara Leung, Manager, Immigrant Settlement Services, Adult Development Branch;

Carolyn Dieleman, Manager, Language Training Programs, Adult Development Branch.

Mennonite Centre for Newcomers:

Laurel Borisenko, Executive Director.

Millwood Centre for Immigrants:

Jayanti Negi, Executive Director.

New Home Immigration & Settlement Centre:

Robert Schafer, Chairman of the Board of Directors;

Elsa Schulz, Executive Director.

Prince Albert Multicultural Council (General Manager and Program Coordinator) and the Saskatchewan Association of Immigrant Serving and Integration Agencies (President):

Marge Nainaar.

Saskatoon Open Door Society:

Michael Hanna, Executive Director.

Wednesday, June 28, 1995 (Meeting No. 92)

Canadian Ethnocultural Council:

Emmanuel Dick, Vice-President.

CultureLink:

Cecile Jacobs, Executive Director.

COSTI:

Mario Calla, Executive Director.

Inter-Church Committee for Refugees:

Heather Macdonald, Board Member;

Anne Woolger, Board Member.

Intercultural Neighbourhood Community:

Andrea Ramwa, Executive Director.

Malton Neighbourhood Services:

Mitra S. Manesh, Director,
Settlement/Integration.

Multicultural Inter-Agency Group:

Anna-Maria Revilla, Board Member.

Peel Board of Education:

Tony da Silva, Coordinator, Community Education.

Peel Police:

Staff Sgt. Brian Cryderman, Acting Inspector, Field Support Services;

Glyn Griffiths, Detective, Race and Ethnic Relations Bureau.

Polish Immigrant and Community Services:

Magda Tarnowska, Settlement Counselor.

Regional Municipality of Peel:

Jane Breitman, Area Manager;

Paul Vezina, Commissioner, Social Services.

Social Planning Council of Metro Toronto:

M.S. Mwarigha, Program Director.

TESL Association of Ontario (President) and the Toronto Board of Education (Administrator, Adult ESL):

Elizabeth Taborek.

Afternoon Sitting (Meeting No. 93)

Bradford Immigrant and Community Services:

Lucy Balugas, Program Coordinator;

Noel Xavier, Program Coordinator.

Canadian Centre for Victims of Torture:

Mulugeta Abai, Executive Director;

Ted Gordon, Chair, Board of Directors.

Etobicoke Social Development Council:

Fatima Filippi, Executive Director, Rexdale Women's Centre;

Bill Goursky, Executive Director.

Metropolitan Toronto Police Service:

Doug Ord, Constable, Community Services—Community Relations.

Metropolitan Toronto School Board:

John Lennox, Principal, Continuing Education, East York Board of Education;

Sheila M. Tait, Principal, Continuing Education, Etobicoke Board of Education;

Margaret Wolchak, Superintendent of Educational Services.

Metropolitan Toronto Separate School Board:

Lita Gonzalez-Dickey, Community Liaison Worker.

Municipality of Metropolitan Toronto:

Barbara Emanuel, Policy Development Officer;

Caryl Arundel, Director, Social Development Division;

Charles Smith, Manager, Access Equity Centre.

Ontario Council of Agencies Serving Immigrants:

Maisie Lo, Chairperson, Policy Committee;

Sharmini Peries, Executive Director;

Miranda Pinto, Vice-President.

Toronto Coalition Against Racism:

Tanya Lena, Coordinator, Action Committee.

Toronto Refugee Affairs Council:

Alfredo Barahona, Chairperson.

United Way—Allocations and Community Services:

Dawit Beyene, Allocations Manager;

Dr. Gillian Kerr, Acting Director.

Thursday, June 29, 1995 (Meeting No. 94)

Association for New Canadians:

Mike Woodford, Program Specialist.

Atlantic Region Association of Immigrant Serving Agencies (ARAISA):

Bridget Foster, President.

Ethno-Cultural Association of Newfoundland & Labrador:

Derek Nakonieczny, Provincial Coordinator.

Halifax Immigrant Learning Centre:

Gerry Mills, Coordinator.

Holland College:

Dean Sexton, Instructor, Language Instruction of Newcomers to Canada.

Metro ESL Association:

Dorothy Andrews, Coordinator.

Metropolitan Immigrant Settlement Association:

Mary Anne McKinnon-Rodriguez, Executive Director.

Metro-Region Association for Immigrant Language Services:

Ann Guy, Executive Director.

PEI Association of Newcomers:

Heather Irving, Executive Director.

St. Pat's Adult ESL:

Judy McIntyre, Manager.

YMCA of Greater Halifax-Dartmouth:

Cristina Raffles, Host Coordinator.

YM-YWCA of Fredericton:

Beth Vye.

YMCA of Metro Halifax:

Nancy Eisener, Manager, Community Services.

TÉMOINS

Le mardi 20 juin 1995 (Séance n° 86)

Bureau du vérificateur général du Canada:

Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe,
Direction générale des opérations de
vérification;

Richard Flageole, directeur principal, Direction
générale des opérations de vérification.

Le mercredi 21 juin 1995 (Séance n° 87)

*Organisation des services aux immigrants
d'Ottawa-Carleton:*

Moy C. Tam, directeur exécutif.

Le lundi 26 juin 1995 (Séance n° 88)

«Burnaby Multicultural Society»:

Susan French, directrice générale.

Centraide, région du Lower Mainland:

Rod Santiago, consultant en planification.

«Committee for Racial Justice»:

Aziz Khaki, président.

Congrès hispanique canadien:

Bernardo Berdichewsky, président national;

Carlos Esquivel;

Roxana Obando.

«Immigrant Services Society of British Columbia»:

Bill Annett, directeur général.

MOSAIC:

Eyob Naizghi, directeur, Services
d'établissement.

«South Vancouver Neighbourhood House»:

Barbara Downs, directrice.

«Surrey Delta Immigrant Services Society»:

Sherman Chan, directeur.

*«Vancouver & Lower Mainland Multicultural Family
Support Services»:*

Shashi Assanand, directeur général.

Ville de Vancouver:

Wendy Au, planificatrice en matière
multiculturelle, Service de planification
sociale.

Philip W. Owen, maire.

Séance de l'après-midi (Séance n° 89)

*«Affiliation of Multicultural Societies and Services
Agencies (AMSSA)»:*

Bev Nann, directrice générale.

*«B.C. Lower Mainland Consortium of School Boards
for Successful Settlement»:*

Sandra Bourque, membre du conseil
d'administration, Conseil scolaire de
Richmond;

Pat Heal, membre du conseil d'administration,
Conseil scolaire du Nord de Vancouver;

Ann Roberts, membre du conseil
d'administration, Conseil scolaire de
Vancouver.

Centraide:

Susan Papadionissiou.

«Central Vancouver Island Multicultural Society»:

Joanne Blackman.

Collège communautaire de Vancouver:

Alison Norman, chef adjointe de département,
Département de l'enseignement
professionnel—anglais langue seconde.

Conseil scolaire de Vancouver:

Hugh Hooper, directeur principal, anglais langue
seconde.

«Frog Hollow Neighbourhood House»:

Gary Dobbin, directeur;

Tam Tran, travailleur pour la jeunesse.

«Immigrant Integration Coordinating Committee (IICC-AMSSA)»:

Ita Margalit, coordonnatrice.

Institut Laurier:

Roslyn Kunin, directrice générale.

«Oakridge Reception and Orientation Centre»:

Catherine L. Eddy, superviseur.

«Richmond Multicultural Concerns Society»:

Gonzalo Canton, président, «Cross Cultural Education Committee».

Succès:

Lilian To.

«Teaching English as a Second Language in Canada»:

William McMichael, président.

Ville de Vancouver:

D^r Cheryl Anderson, médecin d'unité, South Health Unit.

Le mardi 27 juin 1995 (Séance n° 90)

«Calgary Catholic Immigration Society (directrice, Community & Education Division) and Western Canada Association of Immigrant Serving Agencies (ex-présidente)»:

Diane Fisher.

«Calgary Immigrant Women's Association»:

Linda Thomson, directrice générale.

«Catholic Social Services—Immigrant and Settlement Services»:

Alice Colak, vice-présidente.

«Changing Together: Immigrant Women»:

Sonia Bitar, directrice générale.

«Council of Black Organization (EDM)»:

Benjamin Ayorech, président.

«Edmonton Social Planning Council»:

Sheila Kushniruk, rédactrice des publications.

«English Language Professionals»:

Virginia Sauvé, directrice.

Gouvernement de l'Alberta—ministère de l'Enseignement supérieur et du Perfectionnement professionnel:

Carolyn Dieleman, gestionnaire, Programmes de formation linguistique, Direction du perfectionnement des adultes.

«Moose Jaw Multicultural Council»:

Linda Dirkson, directrice générale.

«Regina Open Door Society Inc.—Immigrant Service Agency»:

Keith Karasin, directeur général.

«Ukrainian Canadian Congress»:

Jim Jacuta, président.

«Ukrainian Canadian Social Services»:

Bill Diachuk, président.

Séance de l'après-midi (Séance n° 91)

«Alberta Vocational College»:

Elza Bruk, présidente, «ESL», Calgary;

Jim Critchley, président, «Extension Department, ESL».

«Canadian Arab Friendship Association»:

Iman Abdou, coordonnateur du programme;

Ahmed Haymour, coordonnateur du programme.

«Edmonton Catholic Schools: School of Continuing Education»:

Ken Lesniak, directeur, «Continuing Education»

Shirley Philips, adjointe administrative.

«Edmonton Immigrant Services Association—Cromdale School»:

John P. Anchan, directeur général.

«Government of Alberta—Alberta Advanced Education and Career Development Department»:

Carolyn Dieleman, «Manager, Language Training Programs, Adult Development Branch»;

Barbara Leung, «Manager, Immigrant Settlement Services, Adult Development Branch».

«Mennonite Centre for Newcomers»:

Laurel Borisenko, directrice générale.

«Millwood Centre for Immigrants»:

Jayanti Negi, directeur général.

«New Home Immigration & Settlement Centre»:

Robert Schafer, président du conseil d'administration;

Elsa Schulz, directrice administrative.

«Prince Albert Multicultural Council (General Manager and Program Coordinator) and the Saskatchewan Association of Immigrant Serving and Integration Agencies (President)»:

Marge Nainaar.

«Saskatoon Open Door Society»:

Michael Hanna, directeur général.

Le mercredi 28 juin 1995 (Séance n° 92)

«Comité inter-églises pour les réfugiés»:

Heather Macdonald, membre du conseil d'administration;

Anne Woolger, membre du conseil d'administration.

Conseil ethnoculturel du Canada:

Emmanuel Dick, vice-président.

Conseil scolaire de Peel:

Tony da Silva, «Coordinator, Community Education».

«COSTI»:

Mario Calla, directeur général.

«CultureLink»:

Cecile Jacobs, directrice générale.

«Intercultural Neighbourhood Community»:

Andrea Ramwa, directrice générale.

«Malton Neighbourhood Services»:

Mitra S. Manesh, directeur, «Settlement /Integration».

«Multicultural Inter-Agency Group»:

Anna-Maria Revilla, membre du conseil d'administration.

Municipalité régionale de Peel:

Jane Breitman, directrice de secteur.

Paul Vezina, commissaire, Services sociaux;

«Polish Immigrant and Community Services»:

Magda Tarnowska, conseillère en matière d'établissement.

Service de police de Peel:

Sergent d'état-major Brian Cryderman, inspecteur intérimaire, «Field Support Services»;

Glyn Griffiths, détective, «Race and Ethnic Relations Bureau».

«Social Planning Council of Metro Toronto»:

M.S. Mwarigha, directeur de programmes.

«TESL Association of Ontario» présidente et du Conseil scolaire de Toronto (administratrice), Enseignement aux adultes, anglais langue seconde:

Elizabeth Taborek.

Séance de l'après-midi (Séance n° 93)

«Bradford Immigrant and Community Services»:

Lucy Balugas, coordonnatrice de programme;

Noel Xavier, coordonnateur de programme.

«Canadian Centre for Victims of Torture»:

Ted Gordon, président, conseil d'administration;

Mulugeta Abai, directeur général.

Centraide—Allocations et services communautaires:

D^r Gillian Kerr, directrice par intérim;

Dawit Beyene, directeur des allocations.

Conseil des écoles séparées du Grand Toronto:

Lita Gonzalez-Dickey, «Community Liaison Worker».

«Etobicoke Social Development Council»:

Bill Goursky, directeur général;

Fatima Filippi, directrice générale, «Rexdale Women's Centre».

«Metropolitan Toronto School Board»:

Margaret Wolchak, «Superintendent of Educational Services»;

John Lennox, directeur principal, «Continuing Education, East York Board of Education»;

Sheila M. Tait, directrice principale, «Continuing Education, Etobicoke Board of Education».

Municipalité de la communauté urbaine de Toronto:

Barbara Emanuel, «Policy Development Officer»;

Caryl Arundel, directrice, «Social Development Division»;

Charles Smith, gérant, «Access Equity Centre».

«Ontario Council of Agencies Serving Immigrants»:

Miranda Pinto, vice-présidente;

Maisie Lo, présidente, Comité des politiques;

Sharmini Peries, directeur général.

Service de police de la communauté urbaine de Toronto:

Doug Ord, constable, «Community Services—Community Relations».

«Toronto Coalition Against Racism»:

Tanya Lena, coordonnatrice, «Action Committee».

«Toronto Refugee Affairs Council» :

Alfredo Barahona, président.

Le jeudi 29 juin 1995 (Séance n° 94)

«Association for New Canadians»:

Mike Woodford, «Program Specialist».

«Atlantic Region Association of Immigrant Serving Agencies (ARISA)»:

Bridget Foster, présidente.

Collège Holland:

Dean Sexton, professeur, «Language Instruction of Newcomers to Canada».

«Ethno-Cultural Association of Newfoundland & Labrador»:

Derek Nakonieczny, coordonnateur provincial.

«Halifax Immigrant Learning Centre»:

Gerry Mills, coordonnateur.

«Metro ESL Association»:

Dorothy Andrews, coordonnatrice.

«Metropolitan Immigrant Settlement Association»:

Mary Anne McKinnon-Rodriguez, directrice générale.

«Metro-Region Association for Immigrant Language Services»:

Ann Guy, directrice générale.

«PEI Association of Newcomers»:

Heather Irving, directrice générale.

«St. Pat's Adult ESL»:

Judy McIntyre, gérante.

YMCA de la grande région d'Halifax-Dartmouth:

Cristina Raffles, «Host Coordinator».

YM-YWCA de Fredericton:

Beth Vye.

YMCA de la région métropolitaine d'Halifax:

Nancy Eisener, gérante, Services communautaires.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

57
2 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50 (Meetings Nos. 95 and 96)

Tuesday, September 26, 1995
Thursday, September 28, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 50 (Séances n°s 95 et 96)

Le mardi 26 septembre 1995
Le jeudi 28 septembre 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 106(1), election of the Chair and two Vice-Chairs

Pursuant to Standing Order 108(2), a study on Settlement Renewal

CONCERNANT:

Conformément à l'article 106(1) du Règlement, élection du président et de deux vice-présidents

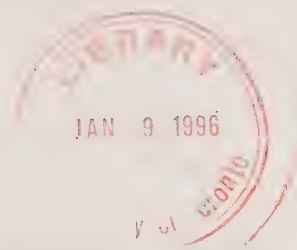
Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une étude sur le renouvellement d'établissement

WITNESSES:

(See end of document)

TÉMOINS:

(Voir fin du document)



STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION

Chair: Eleni Bakopanos

Vice-Chairs: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Members

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Bernie Collins
Maud Debien
Jay Hill
Val Meredith
Anna Terrana
Rose-Marie Ur

Associate Members

Colleen Beaumier
Jag Bhaduria
Simon de Jong
Paul Forseth
Beryl Gaffney
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
Gar Knutson
John Loney

(Quorum 6)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

Présidente: Eleni Bakopanos

Vice-présidents: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Membres

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Bernie Collins
Maud Debien
Jay Hill
Val Meredith
Anna Terrana
Rose-Marie Ur

Membres associés

Colleen Beaumier
Jag Bhaduria
Simon de Jong
Paul Forseth
Beryl Gaffney
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
Gar Knutson
John Loney

(Quorum 6)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Journals of the House of Commons of Monday, September 18, 1995

By unanimous consent, *it was ordered*, — That, notwithstanding S.O. 106(1), the several Standing Committees may meet for the purpose of electing a Chair commencing at 9:00 a.m. tomorrow, the 19th of September, 1995.

ATTEST

Extract from the Journals of the House of Commons of Tuesday, September 19, 1995

By unanimous consent, Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), from the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented the 85th Report of the Committee, which was as follows:

The Committee recommends pursuant to Standing Orders 104 and 114, that the following change in the Standing Committee on Environment and Sustainable Development:

Steckle for/pour Finlay

The Committee also recommends pursuant to Standing Orders 104 and 114, the following Members be added to the list of Associate Members of Standing Committees:

Aboriginal Affairs and Northern Development

Bryden Fry
Cowling

Agriculture and Agri-Food

Althouse Calder
Bodnar Culbert

Canadian Heritage

Bryden Dromisky
de Jong English

Citizenship and Immigration

Beaumier Gaffney
de Jong

Environment and Sustainable Development

Crawford Reed
O'Reilly

Finance

Alcock Bethel
Bakopanos Graham

Fisheries and Oceans

Fewchuk Simmons
Mifflin Solomon

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du lundi 18 septembre 1995

Du consentement unanime, *il est ordonné*, — Que, nonobstant l'article 106(1) du Règlement, les comités permanents soient autorisés à se réunir afin d'élire leur président respectif à compter de 9 heures demain, le 19 septembre 1995.

ATTESTÉ

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du mardi 19 septembre 1995

Du consentement unanime, M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présente le 85^e rapport de ce Comité, dont voici le texte:

Le Comité recommande conformément aux articles 104 et 114 du Règlement, le changement suivant dans la liste des membres du Comité permanent de l'environnement et du développement durable:

Le Comité recommande également conformément aux articles 104 et 114 du Règlement, que les députés suivants fassent partie de la liste des membres associés des comités permanents:

Affaires autochtones et du développement du Grand Nord

McLaughlin Taylor

Agriculture et de l'agrolimentaire

Easter McKinnon

Patrimoine canadien

Pagtakhan Sheridan

Citoyenneté et de l'immigration

Knutson Loney

Environnement et du développement durable

Regan Taylor

Finances

Kraft Sloan Riis
Milliken Whelan

Pêches et des océans

Steckle Wayne

Foreign Affairs and International TradeBlaikie
GaffneyLoney
MalhiGovernment OperationsMalhi
Parrish

Peric

HealthMcLaughlin
O'Brien

Robinson

Human Resources Development

Allmand

Cannis

Human Rights and the Status of Disabled Persons

Bélanger

Bertrand

Industry

Ianno

Kraft Sloan

Justice and Legal AffairsCohen
DeVillersGagnon (*Bonaventure—
Îles-de-la-Madeleine*)National Defence and Veterans AffairsBlaikie
CannisKnutson
O'BrienNatural ResourcesFinlay
Galloway

St. Denis

Public Accounts

Bryden

Harb

Transport

Grose

Jackson

Affaires étrangères et du commerce internationalMcWhinney
Robinson

Torsney

Opérations gouvernementales

Proud

Solomon

Santé

Skoke

Ur

Développement des ressources humaines

Cowling

DeVillers

Droits de la personne et la condition des
personnes handicapées

Robinson

Skoke

Industrie

Nunziata

Szabo

Justice et des questions juridiques

Lee

Robinson

Défense nationale et des anciens combattants

Robinson

Wayne

Ressources naturelles

Solomon

Wells

Comptes publics

Shepherd

Solomon

Transports

Patry

Wayne

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 52, which includes this Report*) was tabled.

ATTEST

Extract from the Journals of the House of Commons of Tuesday, September 19, 1995

By unanimous consent, *it was ordered*, — That the 85th Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented earlier today, be concurred in.

ATTEST

Extract from the Journals of the House of Commons of Friday, October 20, 1995

Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), from the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented the 93rd Report of the Committee, which was as follows:

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*fascicule n° 52 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

ATTESTÉ

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du mardi 19 septembre 1995

Du consentement unanime, *il est ordonné*, — Que le 85^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présenté plus tôt aujourd'hui, soit agréé.

ATTESTÉ

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du vendredi 20 octobre 1995

M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présente le 93^e rapport de ce Comité, dont voici le texte:

The Committee recommends pursuant to Standing Orders 104 and 114, the following change in the membership of the Standing Committee on *Public Accounts*:

Conformément au mandat que lui confèrent les articles 104 et 114 du Règlement, le Comité recommande le changement suivant dans la liste des membres du Comité permanent des *comptes publics*:

O'Brien for/pour Cannis

The Committee also recommends pursuant to Standing Orders 104 and 114, that the following Members be added to the list of Associate Members of Standing Committees:

Le Comité recommande également, conformément aux articles 104 et 114 du Règlement, que les députés suivants fassent partie de la liste des membres associés des comités permanents:

Citizenship and Immigration

Citoyenneté et immigration

Bhaduria

Transport

Transports

Althouse

Collins

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 53, which includes this Report*) was tabled.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*fascicule n° 53, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

ATTEST

ATTESTÉ

Extract from the Journals of the House of Commons of Friday, October 20, 1995

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du vendredi 20 octobre 1995

By unanimous consent, Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), seconded by Mr. Fewchuk (*Selkirk—Red River*), moved, — That the 93rd Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented earlier today, be concurred in.

Du consentement unanime, M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), appuyé par M. Fewchuk (*Selkirk—Red River*), propose, — Que le 93^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présenté plus tôt aujourd'hui, soit agréé.

The question was put on the motion and it was agreed to.

La motion, mise aux voix, est agréée.

ATTEST

ATTESTÉ

Extract from the Journals of the House of Commons of Thursday, September 28, 1995

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du jeudi 28 septembre 1995

The House resumed consideration of the motion of Mr. Peric (*Cambridge*), seconded by Mr. Richardson (*Perth—Wellington—Waterloo*), — That Bill C-316, An Act to amend the Immigration Act and the Transfer of Offenders Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Citizenship and Immigration.

La Chambre reprend l'étude de la motion de M. Peric (*Cambridge*), appuyé par M. Richardson (*Perth—Wellington—Waterloo*), — Que le projet de loi C-316, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la Loi sur le transfèrement des délinquants, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.

The debate continued.

Le débat se poursuit.

At 6:20 p.m., pursuant to Standing Order 93, the Speaker interrupted the proceedings.

À 18h20, conformément à l'article 93 du Règlement, le Président interrompt les délibérations.

The question was put on the motion and it was agreed to on division.

La motion, mise aux voix, est agréée avec dissidence.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Citizenship and Immigration.

En conséquence, le projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.

ATTEST

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 26, 1995
(Meeting No. 95)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 10:05 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana and Rose-Marie Ur.

Acting Members present: Paul Forseth for Jay Hill; Gilles Duceppe for Maud Debien.

Other Member present: Don Boudria.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witness: From the Manitoba Interfaith Immigration Council: Martin Dolin, Executive Director.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

On motion of Stan Dromisky, *it was agreed*,—That Eleni Bakopanos do take the Chair of this Committee.

Eleni Bakopanos took the Chair.

On motion of Anna Terrana, *it was agreed*,—That Stan Dromisky be the Vice-Chair from the Government.

Gilles Duceppe moved, —That Osvaldo Nunez be the Vice-Chair from the Opposition.

Paul Forseth moved, —That Val Meredith be the Vice-Chair.

CHAIRMAN'S RULING

"Since the Committee cannot entertain two motions at the same time, we will proceed with the first motion and, take the second motion as a notice."

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to on the following division:

YEAS

| | |
|--------------------|-------------------|
| Sarkis Assadourian | Anna Terrana |
| Mary Clancy | Rose-Marie Ur |
| Bernie Collins | Gilles Duceppe |
| Stan Dromisky | Osvaldo Nunez—(8) |

NAYS

| | |
|--------------|------------------|
| Paul Forseth | Val Meredith—(2) |
|--------------|------------------|

On motion of Mary Clancy, *it was agreed*,—That the Chair, the two Vice-Chairs, Mary Clancy and Val Meredith do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure.

On motion of Stan Dromisky, *it was agreed*,—That the Committee appoint a Sub-Committee to review and report on the recent C.D. Howe report entitled *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*; that the

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 26 SEPTEMBRE 1995
(Séance n° 95)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance d'organisation à 10 h 05, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre.

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana et Rose-Marie Ur.

Membres suppléants présents: Paul Forseth pour Jay Hill; Gilles Duceppe pour Maud Debien.

Autre député présent: Don Boudria.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoin: Du Conseil d'immigration Interfaith du Manitoba: Martin Dolin, directeur général.

Le greffier du Comité procède à l'élection du président.

Sur la motion de Stan Dromisky, *il est convenu*,—Que Eleni Bakopanos exerce la présidence du Comité.

Eleni Bakopanos occupe le fauteuil.

Sur la motion de Anna Terrana, *il est convenu*,—Que Stan Dromisky soit le vice-président du Comité.

Gilles Duceppe propose, —Que Osvaldo Nunez soit le vice-président du Comité pour l'opposition.

Paul Forseth propose, —Que Val Meredith soit la vice-présidente du Comité.

DÉCISION DE LA PRÉSIDENTE

«Le Comité ne pouvant étudier deux motions à la fois, nous commencerons par examiner la première motion et nous considérerons la deuxième comme un préavis.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité:

POUR

| | |
|--------------------|-------------------|
| Sarkis Assadourian | Anna Terrana |
| Mary Clancy | Rose-Marie Ur |
| Bernie Collins | Gilles Duceppe |
| Stan Dromisky | Osvaldo Nunez—(8) |

CONTRE

| | |
|--------------|------------------|
| Paul Forseth | Val Meredith—(2) |
|--------------|------------------|

Sur la motion de Mary Clancy, *il est convenu*,—Que la présidente, les deux vices-présidents et Val Meredith composent le Sous-comité du programme et de la procédure.

Sur la motion de Stan Dromisky, *il est convenu*,—Que le Comité nomme un Sous-comité chargé d'étudier le dernier rapport de l'Institut C.D. Howe, *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, et de lui

Sub-Committee be empowered to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize its Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present; and that the membership of the Sub-Committee be four (4) government members, one (1) member of the official Opposition and one (1) member of the Reform Party with the names to be filed with the Clerk after the usual consultations with the Party Whips.

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Martin Dolin made a statement and answered questions.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

THURSDAY, SEPTEMBER 28, 1995
(Meeting No. 96)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:08 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Bernie Collins, Jay Hill, Val Meredith, Osvaldo Nunez and Rose-Marie Ur.

Acting Member present: Shaughnessy Cohen for Mary Clancy.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Council for Refugees: Nancy Worsfold, Executive Director; John Borst, Executive Director, Immigrant Services Society of B.C.; Lucya Spenser, President, National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada. *From the Association of Canadian Community Colleges:* Tom Norton, President; Bill Conrod, Vice-President, Continuing Education — Algonquin College (Ottawa).

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The witnesses made a presentation and answered questions.

On motion of Rose-Marie Ur, *it was agreed*,—That, the evidence and proceedings on the document entitled: *Diminishing Returns* studied by the Sub-Committee on Immigration Consultants and *Diminishing Returns* (C.D. Howe/Laurier Institution Report) (SIMC) be referred to the new Sub-Committee on *Diminishing Returns*.

faire rapport de son étude; que ledit Sous-comité soit habilité à convoquer des témoins, à exiger des documents et des dossiers, à se réunir pendant les séances et les ajournements de la Chambre, à faire imprimer au jour le jour des documents et des témoignages et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des séances, entendre des témoignages et en approuver l'impression; et que ce Sous-comité soit composé de quatre (4) députés du parti ministériel, un (1) député de l'opposition officielle et un (1) député du Parti réformiste dont les noms devront être déposés chez le greffier après les consultations usuelles auprès des whips des partis.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude du renouvellement de l'établissement. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Martin Dolin fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

LE JEUDI 28 SEPTEMBRE 1995
(Séance n° 96)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 08, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Bernie Collins, Jay Hill, Val Meredith, Osvaldo Nunez et Rose-Marie Ur.

Membre suppléant présent: Shaughnessy Cohen pour Mary Clancy.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Conseil canadien des réfugiés: Nancy Worsfold, directrice générale; John Borst, directeur général, Immigrant Services Society de la Colombie-Britannique; Lucya Spenser, présidente, Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada. *De l'Association des collèges communautaires du Canada:* Tom Norton, président; Bill Conrod vice-président, Éducation permanente, Collège Algonquin (Ottawa).

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Sur la motion de Rose-Marie Ur, *il est convenu*,—Que les témoignages et les délibérations relativement au document intitulé *Diminishing Returns*, que le Sous-comité sur l'immigration et *Diminishing Returns* (Rapport de l'Institut C.D. Howe et de Laurier Institution) a étudié, soient renvoyés au nouveau Sous-comité chargé de l'étude de *Diminishing Returns*.

On motion of Rose-Marie Ur, *it was agreed*,—That, the proceedings and evidence on immigration consultants be retained by the main Committee.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Sur la motion de Rose-Marie Ur, *il est convenu*,—Que les délibérations et témoignages sur les conseillers en immigration soient conservées par le comité principal.

À 10 h 53, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Marie Louise Paradis

Committee Clerk

Greffière de Comité

Marie Louise Paradis

WITNESSES

Tuesday, September 26, 1995 (Meeting No. 95)

Manitoba Interfaith Immigration Council:

Martin Dolin, Executive Director.

Thursday, September 28, 1995 (Meeting No. 96)

Association of Canadian Community Colleges:

Bill Conrod, Vice-President, Continuing
Education—Algonquin College (Ottawa);

Tom Norton, President.

Canadian Council for Refugees:

John Borst, Executive Director, Immigrant Services
Society of B.C.;

Lucya Spenser, President, National Organization
of Immigrant and Visible Minority Women
of Canada;

Nancy Worsfold, Executive Director.

TÉMOINS

Le mardi 26 septembre 1995 (Séance n° 95)

Conseil d'immigration Interfaith du Manitoba:

Martin Dolin, directeur général.

Le jeudi 28 septembre 1995 (Séance n° 96)

Association des collèges communautaires du Canada:

Bill Conrod, vice-président, Education permanente,
Collège Algonquin (Ottawa);

Tom Norton, président.

Conseil canadien des réfugiés:

John Borst, directeur général, Immigrant Services
Society de la Colombie-Britannique;

Lucya Spenser, présidente, Organisation nationale
des femmes immigrantes et des femmes
appartenant à une minorité visible du Canada;

Nancy Worsfold, directrice générale.

MAIL  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320

Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
XC 57
-M72
Volume # 51



HOUSE OF COMMONS
CANADA

ECONOMIC IMPACT OF RECENT IMMIGRATION

FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON *DIMINISHING RETURNS*

Eighth Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Eleni Bakopanos
Chairperson



November 1995



Publications Service

ECONOMIC IMPACT OF RECENT IMMIGRATION

FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON *DIMINISHING RETURNS*

Eighth Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

**Eleni Bakopanos
Chairperson**

November 1995

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 51

Thursday, November 2, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 51

Le jeudi 2 novembre 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

First Report of the Sub-committee on Diminishing Returns

INCLUDING:

The Eighth Report to the House

CONCERNANT:

Premier rapport du Sous-comité des «Diminishing Returns»

Y COMPRIS:

Le Huitième rapport à la Chambre

First Session of the Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995

Standing Committee on Citizenship and Immigration

CHAIR

Eleni Bakopanos, M.P.

— Saint-Denis

VICE-CHAIRS

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

Oswaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

MEMBERS

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

Mary Clancy, M.P.

— Halifax

Bernie Collins, M.P.

— Souris—Moose Mountain

Maud Debien, M.P.

— Laval East

Jay Hill, M.P.

— Prince George—Peace River

Val Meredith, M.P.

— Surrey—White Rock—South
Langley

Anna Terrana, M.P.

— Vancouver East

Rose-Marie Ur, M.P.

— Lambton—Middlesex

ASSOCIATE MEMBERS

Colleen Beaumier, M.P.

— Brampton

Simon de Jong, M.P.

— Regina—Qu'Appelle

Paul Forseth, M.P.

— New Westminster—Burnaby

Beryl Gaffney, M.P.

— Nepean

Christiane Gagnon, M.P.

— Québec

Sharon Hayes, M.P.

— Port Moody—Coquitlam

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

John Loney, M.P.

— Edmonton North

CLERK OF THE COMMITTEE

Susan Baldwin

RESEARCH OFFICER OF THE COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Margaret Young

Sub-Committee on *Diminishing Returns*

CHAIR

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

VICE-CHAIR

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

MEMBERS

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

Art Hanger, M.P.

— Calgary Northeast

John Loney, M.P.

— Edmonton North

Osvaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Susan Baldwin

RESEARCH OFFICERS OF THE SUB-COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Kevin Kerr
Margaret Young

Sub-Committee on Immigration Consultants and *Diminishing Returns* (C.D. Howe/Laurier Institution Report)

CHAIR

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

VICE-CHAIR

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

MEMBERS

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

Art Hanger, M.P.

— Calgary Northeast

John Loney, M.P.

— Edmonton North

Oswaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Christine Trauttmansdorff

RESEARCH OFFICERS OF THE SUB-COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Kevin Kerr
Margaret Young

The Standing Committee on Citizenship and Immigration

has the honour to present its

EIGHTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Standing Committee on Citizenship and Immigration undertook a study on the document entitled *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, published by the C.D. Howe Institute and the Laurier Institution in January 1995.

Table of Contents

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| RECENT ECONOMIC TRENDS | 3 |
| LEVELS AND COMPOSITION | 9 |
| A. Levels | 9 |
| B. Immigration Categories | 10 |
| C. Regional Distribution | 12 |
| MODIFICATIONS TO THE POINTS SYSTEM | 15 |
| A. Language | 16 |
| B. Education | 16 |
| C. Age | 18 |
| D. Occupation | 19 |
| E. Household Suitability | 20 |
| F. Levels Control | 21 |
| FACILITATING ECONOMIC ADAPTATION | 23 |
| A. Language Training | 23 |
| B. Foreign Credentials | 24 |
| CONCLUSION | 27 |
| SUMMARY OF RECOMMENDATIONS | 29 |
| GOVERNMENT RESPONSE | 33 |
| DISSENTING OPINION | 35 |
| LIST OF WITNESSES | 41 |
| MINUTES OF PROCEEDINGS | 43 |

THE ECONOMIC IMPACT OF RECENT IMMIGRATION

INTRODUCTION

... the Canadian immigration system is far superior to that of the United States ... economic studies comparing the two countries suggest that on the market for migrants, Canada has simply beaten the United States hands down ... we have not done this by being purely mercenary ... [we] have a generous refugee program ... [we] have a system that is fair and generous, but is also a system which works very well.

Frank Buckley
George Mason School of Law
Arlington, Virginia

In view of Canada's heavy historical reliance on immigration, there is little disagreement that immigration has exerted a significant and positive influence on the Canadian economy. Over the years, Canada's immigration program has undergone a number of changes and today it is renowned as one of the best, if not the best, in the world. Canada's current immigration program represents a rich blend of generosity, compassion and opportunity. This mixture has contributed greatly to the social and economic fabric of Canada, economically benefiting both those who have arrived at our borders and the resident population.

The economic impact of immigration has been the subject of much study and debate over the years and was extensively discussed at the conference "Emerging Immigration Issues in Canada," held in Victoria, B.C., in June 1994. Much of the research presented at the conference was subsequently published in the book *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy* (hereafter referred to as *Diminishing Returns*), published by the C.D. Howe Institute and the Laurier Institution in January 1995. Given its considerable interest in the economic impact of immigration, and the government's announcement, in November 1994, that it intended to reshape some of the economic-related elements of our immigration program, the Committee concluded that the publication of *Diminishing Returns* presented a timely opportunity to examine related policy issues. Consequently, on 2 March 1995, a sub-committee was appointed to review and report on *Diminishing Returns*.

Throughout the period March-June 1995, the Sub-Committee received testimony on immigration's economic impact from a number of experts, many of whom had contributed essays to the book. The evidence they presented was quite supportive of Canada's immigration policy, although they put forward several suggestions for

... the immigration rate has had only a weak and quantitatively small effect on the overall unemployment rate. When we perform the experiment of increasing the immigration rate to higher levels, the effect on unemployment is very small and in some cases, the unemployment rate falls with a higher immigration rate.

William Marr
Wilfrid Laurier University
Waterloo

fine-tuning the economic components of the program. Members of the Sub-Committee extend their appreciation to all who contributed their expertise and views on this very important subject. A list of witnesses is appended to our Report.

This Report is divided into four sections. The first section provides an overview of immigration's economic impact, with specific attention afforded to trends in the earnings of the foreign-born, particularly those who have arrived in Canada since 1980, and the impact of the foreign-born on the treasury and the labour market. The next section discusses immigration levels and the composition of our annual intake. The third section deals with the points system, while the final section discusses two issues — language training and the recognition of foreign credentials — affecting the adjustment of foreign-born workers to the Canadian labour market.

RECENT ECONOMIC TRENDS

... using census and other information, immigrants still make a small and positive contribution to the economy. The title *Diminishing Returns* indicates that this positive return is getting smaller.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

... there's no evidence at all in these data that immigrants use social assistance more than native-born Canadians ... even when we control for age and all kinds of things like that.

... immigrants use unemployment insurance less. That's something that survives any kind of statistical analysis ... we also see increasing reliance in the sense that more recent immigrants use unemployment insurance more.

Dwayne Benjamin
University of Toronto

While it is difficult to capture the magnitude of immigration's impact on the Canadian economy, the testimony presented to the Committee left little doubt that immigration stimulates economic growth. Through adding to the population, immigration increases the demand for goods and services in the Canadian economy. Immigration also enhances investment and employment. However, not all foreign-born individuals entering the Canadian labour market are able to find jobs immediately. As a result, the Committee was told that immigration may in fact raise the level of unemployment, although probably only slightly.

Overall, the Committee was told that, given the size of the Canadian economy and immigration levels acceptable to Canadians, the aggregate economic effect of immigration is positive but small in per capita terms, and some believe it is getting smaller.

As *Diminishing Returns* was the focal point of the Sub-Committee's hearings, it is not surprising that much testimony focused on our immigration flow since 1980. In this regard, attention was paid to the overall impact of immigration on the treasury; the recent experience of the foreign-born with specific transfer programs (particularly social assistance and unemployment insurance); and recent trends in the earnings of the foreign-born.

Some Canadians believe that foreign-born individuals use Canada's social safety net, especially social assistance, disproportionately. The evidence presented to the Committee does not support this view. Recent research shows no evidence that foreign-born individuals use unemployment insurance or social assistance proportionately more than the native-born population. It has been found, however, that foreign-born individuals who arrived in Canada from 1986 to 1990 were likely to use these programs as much as the native-born population. In other words, members of this group were more likely than their predecessors to use unemployment insurance and social assistance. It was suggested that this finding, at least in the

The main thesis of my article here is that given that immigrants are young and healthy at the time of arrival, one would expect them to benefit the native-born population through a net transfer of public funds for a substantial time period after their arrival.

Ather Akbari
St. Mary's University
Halifax

case of social assistance, can be partly attributed to the higher proportion of refugees in this recent group of immigrants.

The Committee was also told that, while foreign-born individuals use these transfer programs less, on average, than the domestic-born, the incidence of use, particularly use of unemployment insurance, increases with their length of time spent in Canada,⁽¹⁾ despite improved economic circumstances. One possible explanation offered was that the foreign-born become more aware of these programs over time.

A broader and more complete view of immigration's impact on social programs can be obtained by examining the net impact of foreign-born individuals on the public treasury. In this context, the Committee was reminded that foreign-born individuals not only consume public services, but also pay taxes. According to data on foreign-born individuals who entered Canada between the beginning of the post-war period and 1991, the Committee was told that, on average, foreign-born individuals make a larger net positive contribution to the treasury than their domestic-born counterparts. It is estimated that in 1990 an average foreign-born household paid \$22,528 in taxes (income tax, property tax, sales tax, etc.) and consumed \$10,558 in public services (family allowances, child tax credits, old age security, pensions, health and education),⁽²⁾ for a net contribution of \$ 11,970. For domestic-born households, the figures were estimated to be \$20,259, \$10,102 and \$10,157. In other words, it is estimated that each foreign-born household transferred, on average, approximately \$1,813 to the domestic-born population in 1990; in aggregate terms, this transfer represented approximately \$2.6 billion in 1990.

Most of our witnesses concurred with the main premise of *Diminishing Returns*, which is that the economic impact of immigration, particularly since the beginning of the last decade, is somewhat less than in earlier periods. While

(1) It should be noted that this was not found to be the case for foreign-born women's use of social assistance.

(2) Obviously, given the wide gap between revenues and expenditures and the existence of a large deficit in 1990, these data do not include the full range of government expenditures. Of particular note and related directly to public services, these data do not include the cost of our immigration program, including settlement costs.

When we look at immigrants that entered prior to 1971 versus those who are later entrants, there's been a shift. The flow of immigration has changed in both source and category in which they enter and it suggests that their earning potential will not be as great as previous immigrants.

Sheila Fagnan
Director of Research
Department of Fisheries and Oceans
Vancouver

support for this view was not always based on the contents of the book itself, the best evidence presented to the Committee in this regard centres on trends in foreign-born earnings. According to research results tabled with the Committee, the earnings, both actual and projected, of recent immigrants have declined from those of their earlier counterparts. The initial earnings of both male and female foreign-born workers who entered Canada prior to 1971 were found to be comparable with those of domestic-born workers.

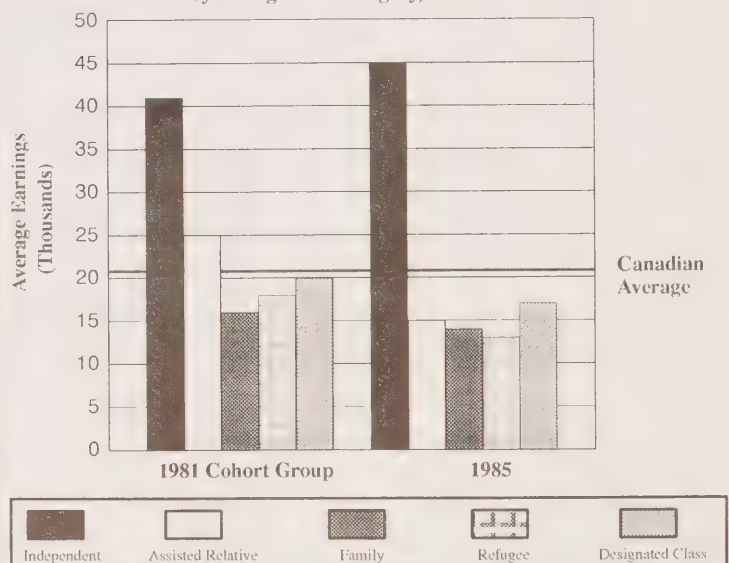
Foreign-born workers arriving after 1971 had lower relative initial earnings. Estimates suggest that in 1986 the initial earnings of foreign-born women were approximately 10 per cent lower than those of domestic-born women, while the estimated differential for foreign-born men was roughly 20 per cent. Despite this initial disadvantage, the earnings of these foreign-born workers eventually seem to catch and surpass those of their domestic-born counterparts. It is estimated that this takes about 10 years for female workers and approximately 12 years for male workers. The exception is female foreign-born professionals, who, according to the testimony, are at a significant disadvantage in the Canadian labour market, irrespective of the date of their arrival; it is estimated that these women earn, on average, 7 per cent less than domestic-born women with professional credentials and never catch up.

According to earnings data tabled by officials of Citizenship and Immigration Canada, foreign-born workers admitted to Canada in economically assessed categories (i.e. independents and assisted relatives) report significantly higher earnings than those admitted in non-economically assessed categories (i.e. refugees, and family and designated classes). As illustrated in Figure 1, foreign-born workers who landed in 1981 in the independent and assisted relative categories respectively reported average earnings of \$40,962 and \$24,780 in 1988. Average earnings among workers in both of these categories, especially independents, exceeded the Canadian average of \$21,569. Foreign-born workers who landed in 1981 under the family, refugee and designated categories reported average 1988 earnings of \$16,664, \$17,964 and \$19,533 respectively.

Of foreign-born workers who landed in 1985, only those in the independent category reported 1988 average earnings (\$45,324) above the Canadian average. Moreover, except for workers in the independent category, the average earnings of these foreign-born workers were below those reported by their counterparts who landed in 1981.

These data seem to imply that the economic performance, as measured by earnings, of foreign-born workers who landed in these categories in 1985 has diminished somewhat; however, it must be remembered that they have fewer years of experience in the Canadian labour market than workers who arrived in 1981. It should also be noted that, except for those in the independent category, workers who landed in 1985, irrespective of category, had higher average annual growth in real earnings during the first three years after landing than did workers who arrived in 1981.

Figure 1
Average Earnings of Foreign-born
Individuals Who Landed in 1981 and 1985
by Immigration Category, 1988



Source: Citizenship and Immigration Canada and the Library of Parliament

Box 1

Unlike the case in Canada, immigration policy in the United States is based largely on family reunification; entry visas are mainly provided to applicants who have family ties with foreign-born individuals already living in the United States. Some analysts maintain that the lack of emphasis on screening for economic attributes is adding to the underclass in the United States, as it will take some of the foreign-born two or three generations to attain average wage status.

The Committee was told that the ratio of economically assessed to non-economically assessed foreign-born individuals is only one of many factors that explain the relative economic success of Canada's immigration program. Compared to that of the United States, Canada's program is considerably less complex, administratively faster and offers applicants greater certainty regarding their residency status, once landed. In addition, the Canadian system is more flexible than that in the United States. In Canada, for instance, the government can change immigration levels or the composition of our intake without parliamentary approval, while a longer process involving Congressional approval is necessary to change these in the United States. Finally, the Committee was told that Canada's program accommodates a greater degree of provincial participation than is afforded states in the United States.

It is interesting to note that the average earnings of independent workers who landed in 1985 were, despite their more limited experience of working in the Canadian labour market, almost \$5,000 higher than those of their counterparts who landed in 1981. By contrast, most who appeared before the Committee believed that the economic performance of recently arrived foreign-born workers had deteriorated.

For the most part, the data presented in Figure 1 show that foreign-born workers who enter Canada in an economically assessed category have higher earnings than foreign-born workers in non-economically assessed categories. This is not surprising; one would expect to find higher average earnings among those selected for their skills. Moreover, as the data are not adjusted for hours of work, these results are partly attributable to the lower labour force attachment of some workers admitted under non-economically assessed categories. Needless to say, the Committee is aware that refugees and members of the family and designated classes are not admitted to Canada for their economic contribution and, consequently, should not be judged thereby.

While some of the evidence presented to the Committee suggests that the economic benefits of immigration have declined of late (especially since the beginning of the 1980s), the Committee is firmly of the view that immigration continues to be economically beneficial to Canada. Moreover, despite being assured that the economic component of our current program is far superior to that elsewhere in the world (see Box 1), the Committee believes that with further refinement still greater success can be achieved.

LEVELS AND COMPOSITION

... Canadians could select a specific level of immigration inflow and stay with that level for the indefinite future. From the perspective of the overall economy or population of Canada, it would not matter very much if that level is 150,000, 200,000 or 250,000.

William Marr
Wilfrid Laurier University
Waterloo

I think it would be pretty hard to make a case that Canada is worse off with more immigrants in the independent class... So in that sense I would say that 250,000 was probably fine... From a social standpoint, it may make sense to keep the numbers lower.

Dwayne Benjamin
University of Toronto

I would raise the numbers, if we anticipate [economic] growth as it's happening in British Columbia and the composition of immigrants we receive in British Columbia, and probably stay the course at 217,000 if the Ontario situation prevails country-wide.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

In November of this year, the Minister of Citizenship and Immigration tabled the government's near-term Immigration Plan for the period, 1996 to 2000. According to this, the government expects to issue visas to between 195,000 and 220,000 foreign-born individuals in 1996, slightly higher than the projected annual intake in the 1995 plan. Levels throughout the rest of the decade will continue to be set annually. The longer-term goal of the government, as established in November 1995, is an immigration level of 1 per cent of the population (approximately 295,300 as of April 1995), contingent on our capacity to absorb this flow.⁽³⁾ In terms of composition, greater emphasis is expected on the economically assessed categories; beginning in 1997 this group's share of our annual total immigration (excluding refugees) is expected to rise from 50 per cent in 1995 to 53 per cent in 2000. The proportions of family and other categories (i.e. live-in caregivers, deferred removal order class and humanitarian and compassionate admissions) are expected to decline to 44 per cent and 3 per cent respectively by the end of this period. The Refugee Plan estimates that between 24,000 and 32,300 refugees will enter Canada in 1996, up slightly from the projected intake in 1995. The 1996 plan does not provide a longer-term projection for refugees.

A. Levels

Most witnesses before the Committee commented on immigration levels, but, not surprisingly, there was little consensus on what these levels should be; suggestions ranged from as low as 150,000 to as high as 1 per cent (approximately 295,300 as of April 1995) of the population. It is extremely difficult, if not impossible, to determine the optimal level of immigration and the Committee was essentially advised to stay the course and be mindful of the need to maintain a program we can financially administer and a level of immigration we can successfully absorb.

(3) Citizenship and Immigration Canada, *A Broader Vision: Immigration and Citizenship Plan 1995-2000*, November 1994, p. 13.

... it was a mistake in 1982 to tighten up the requirements on the independent group, because what happened, of course, was that the total flow became very skewed toward the family class. And if the family class, in fact, is likely to make lower incomes on average, more likely to be unemployed, etc., that also skewed at least a perception of what people thought immigrants were doing to the economy.

William Marr
Wilfrid Laurier University
Waterloo

... it is much better to have a longer-run policy that keeps the flow fairly smooth ... what the research showed in regard to the acceptance of visible minorities was that if there was a rapid inflow, this stimulated prejudice and if the inflow was steady and people kind of became used to it, year after year, then prejudice didn't rise and tolerance grew.

Neil Swan
Queen's University and
Government of Canada

In spite of the economic rationale for raising levels, the Committee believes that the government must also take a variety of social and settlement issues into account when determining the level of immigration to Canada.

Therefore, the Committee recommends that:

- (1) The government maintain the immigration level established for 1996, pursuing only a moderately expansionist policy, subject to meaningful provincial consultation and agreement, and the existence of funding levels adequate to deliver the settlement services needed to accommodate a higher level of immigration.**

Most who appeared before the Committee supported establishment of a longer-term perspective for immigration levels, whatever their size. The Committee was told that the former "tap on tap off" approach serves only to regulate the intake of foreign-born individuals admitted under economically assessed categories; more often than not, this disrupts the compositional balance between categories. This aggregate focus also fails to recognize that economic circumstances differ across the country. A nation-wide perspective is incapable of recognizing divergent regional labour market conditions, which exist even during an economic downturn. Of perhaps greatest significance, the Committee was told that our non-economic policy objectives could probably achieve greater success with less volatile levels of immigration, since this could make the resident population more receptive to newcomers.

The Committee recommends that:

- (2) Immigration levels be established within a longer-term policy objective and remain as stable as possible from year to year.**

B. Immigration Categories

A recurring issue in the hearings was the proportions of foreign-born individuals admitted under economically

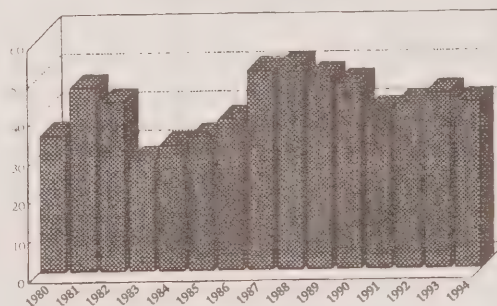
The decline in the [economic] contribution is due at least by half, because of ... the rise in the numbers of people who are not economically assessed ... in the 1970s, the split was about 50-50 ... during the mid-1980s almost all [immigrants] were family class. So what we are seeing is the legacy of a policy in the 1980s which de-emphasized economic immigrants.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

assessed and non-economically assessed categories. As illustrated in Figure 2, the proportion of foreign-born individuals in the economic category (including spouses and dependants) has fluctuated considerably since 1980. Throughout most of this period, this component was significantly less than 50 per cent of our annual immigration intake (excluding refugees). This is especially true for the period 1983-86, during which foreign-born individuals in the independent category (including assisted relatives) required at least arranged employment to obtain a visa. Principal applicants in the economically assessed categories remained well below 20 per cent of our annual intake (excluding refugees) throughout this entire period, reaching a low of under 10 per cent in 1986.

The balance between economically assessed and non-economically assessed categories undoubtedly influences the economic impact of immigration. As noted in the first section of our Report, foreign-born workers in economically assessed categories tend to have above average earnings and make a larger net contribution to the treasury. Virtually every witness before the Committee maintained that the economically assessed category should be more prominent than in the past, but balanced with the non-economic category.

Figure 2
Economic Immigration as a Proportion of
Total Immigration, Excluding Refugees



Source: Citizenship and Immigration Canada and the Library of Parliament

As noted above, over the remainder of the decade the government intends gradually to increase the proportion of foreign-born individuals selected for their economic

If we are concerned with some of the other non-economic issues that were mentioned here about carrying capacity, then I think as long as we're not using money to give incentives, as long as we're not violating the Charter, then guaranteeing a spot in language training if you move to Kelowna or Barrie or some other place, is entirely appropriate to get them there in the first place. I don't know how long you can keep them there.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

... you shouldn't be putting barriers in the way of people changing jobs once they get into Canada ... its inefficient if you put barriers in the way of somebody changing jobs, changing occupations, changing employers or changing location.

William Marr
Wilfrid Laurier University
Waterloo

contribution to Canada. The Committee supports this shift and recommends that:

- (3) In subsequent Immigration Plans, the economically assessed and non-economically assessed (excluding refugees) categories be maintained in roughly equal proportions.**

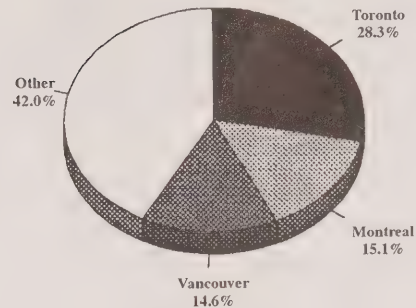
C. Regional Distribution

Irrespective of the immigration level or the make-up of our annual intake, the Committee was reminded that the distribution of foreign-born individuals across the country is far from uniform. In 1993, approximately 2 per cent of our annual intake settled in the Atlantic region, 28 per cent in the Western region and 70 per cent in the Central region of the country. A further disaggregation (see Figure 3) illustrates that almost three-fifths of this intake chose to live in one of Canada's three largest cities.

The Committee shares witnesses' concerns regarding the impact of the uneven regional distribution of immigration on Canada's major cities. Policy-makers have grappled with this problem for some time, but reality dictates that foreign-born individuals will usually reside in the parts of the country that offer them the best opportunities for employment and settlement support. As depicted in Figure 3, this usually means Canada's major metropolitan centres.

Witnesses offered several suggestions for achieving a more uniform regional distribution of immigration: the provinces could become more directly involved in recruiting foreign-born individuals with the skills they need, or incentives, such as language training guarantees, could be provided in certain areas. It was also suggested that firms be given recruiting rights, essentially circumventing the points system, in order to attract skilled workers. The Committee was told, however, that, despite the importance of a more even regional distribution of immigration, policies that impede labour mobility should not be pursued.

Figure 3
Distribution of Immigration by Major
Metropolitan Area, 1993



Source: Citizenship and Immigration Canada and the Library of Parliament

While the Committee recognizes the importance of having a regionally balanced immigration policy, it is also aware of the related operational difficulties. Foreign-born individuals, like their domestic-born counterparts, are free to move interprovincially and the Committee opposes measures for constraining this freedom. Instead of making geographical destination a condition of acceptance, the Committee believes that provincial governments and firms — all of whom have a direct interest in immigration — can play a greater role in achieving regional balance by providing information. Foreign-born individuals must be apprised of the services and opportunities that would await them in a particular city or region of the country.

In facilitating a greater role for provincial/territorial governments to meet their immigration needs, the Committee supports the government's intention to create a new immigrant category called "Provincial/Territorial Nominees".

The Committee recommends that:

- (4) **Provincial governments become more involved in promoting their own interests and recruiting the individuals they need to fill occupations for which there is a chronic labour shortage. In addition, firms should be encouraged to help identify these needs. In this regard, the Committee supports the government's intention to create a new immigrant category**

called "Provincial/Territorial Nominees". Subject to provincial consultation, the government should consider raising the number of foreign-born individuals admitted under this category in future Immigration Plans.

MODIFICATIONS TO THE POINTS SYSTEM

In pursuit of Canada's economic-related immigration policy objectives, foreign-born individuals are selected on the basis of our needs for certain types of skilled workers, for job creation and for investment capital. Selection criteria, together known as the points system, are used to assess applicants in economic-related immigration categories (i.e. independent, assisted relative and business). These criteria were first introduced in 1967 and have since been revised a number of times. Under the Canada-Quebec Accord, Quebec sets its own criteria for selecting individuals destined to Quebec under the independent category. Therefore, none of the recommendations in this section pertain to Quebec's points system.

Under the current federal system, summarized in Box 2, points are awarded on the basis of general characteristics (age, education, language and personal suitability) and specific employment-related factors (whether an applicant has a job already arranged, occupational experience and related training, and the relative demand for workers in a particular occupation). The current system also provides points for a "demographic" factor, a so-called flow control mechanism that essentially lowers the threshold for admission when levels fall below targets. Out of a possible 107 points, independent applicants need 70 (self-employed workers receive 30 points if they meet the definition), assisted relatives need 65, and entrepreneurs and investors require 25 points to be accepted.

Most who appeared before the Committee stated that the current points system should be modified to eliminate overlap and to emphasize those factors thought to be the best indicators of adaptability. Generally speaking, our witnesses felt that the current assessment structure placed too much emphasis on occupation and not enough on language, education and age.

... if you go to the 1991 Canadian census and you ask the question, what's the penalty for not knowing English or French in the appropriate province, you will find it's like having a 14 per cent extra tax on your income in perpetuity.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

... we have to give more points for education, which is the best adaptation indicator. Every time we've done studies on access to employment, duration of employment, education has always been an extremely important variable.

Jean Renaud
University of Montreal

A. Language

For foreign-born individuals in Canada, the ability to speak one or both of Canada's official languages appears to have a significant impact on their lifetime earnings. Possession of these vital language skills broadens the opportunity for employment, the capacity to earn and the ability to make adjustments in the labour market. Moreover, if individuals selected for their economic contribution already possess the necessary language skills, fewer resources are needed to assist their integration into the Canadian workplace. Consequently, scarce funds can be used to help more non-selected foreign-born individuals who are unable to secure employment because they do not have adequate language skills.

The Committee recommends that:

- (5) Since knowledge of an official language is so important in the adaptation of foreign-born individuals assessed for their economic contribution to Canada, higher points should be awarded to principal applicants able to speak, read and write English and/or French. In addition, to be considered for acceptance, principal applicants should demonstrate a minimum language ability.

B. Education

Level of schooling is another important factor in the adaptability of assessed foreign-born individuals. The level of education among all labour force participants is highly correlated with success in the labour market. On average, those who have completed university earn more, for example, than those who have completed secondary school or less. According to data presented to the Committee, average 1988 employment earnings of foreign-born individuals landed in independent and family categories in 1981 and 1985 generally increased with years of schooling, irrespective of their immigration category. Labour force

Box 2 Current Federal Selection Criteria

| Assessment Criteria | Description | Maximum Points |
|--|--|----------------|
| Age | Individuals aged 21-44 receive the full 10 points. Two points are deducted for each year an applicant is below 21 or above 44 years of age (e.g. applicants who are 49 or older receive no points). | 10 |
| Education | Completion of secondary school diploma, 5 points (10 points if it normally provides entry to university); completion of a post-secondary diploma or certificate, 13 points; completion of university degree, 15 points; completion of post-graduate degree, 16 points. | 16 |
| Specific Vocational Training | Points awarded on the basis of the number of formal training years required for the applicant's occupation. Full points are awarded for more than ten years of formal training. | 18 |
| Experience | Points are awarded for experience, depending on the skill level of the job in question. Long experience in low-skilled employment does not yield points. | 8 |
| Occupational Demand | Potential applicants must be capable of working in an occupation listed on the General Occupations List (currently includes about 180 occupations). Failure to receive points for this criterion (unless the applicant has arranged employment) will preclude acceptance of the application. | 10 |
| Arranged Employment or Designated Occupation | Ten points are awarded to those with arranged employment. Applicants who possess skills designated by a province and who are willing to locate in that province are awarded up to 10 points. | 10 |
| Language | Credits are awarded for ability to speak, write and read English and/or French. These credits are then converted into points (0-1 credit, 0 point; 2-5 credits, 2 points; and one point per credit in excess of five). | 15 |
| Personal Suitability | Up to 10 points can be earned based on a Visa Officer's perception of an applicant's "adaptability, motivation, initiative, and resourcefulness." | 10 |
| Demographic (Flow Control) | Between 1 and 10 points are awarded as a means of controlling the flow of independent immigrants. Higher points are awarded when levels appear to be undersubscribed and vice versa. | 10 |
| Total | | <hr/> 107 |

Applicants applying as skilled workers must obtain 70 points to be accepted under the independent category (self-employed workers are awarded 30 points for meeting the definition). Those with close relatives in Canada (assisted relative) must obtain 65 points. Business immigrants need to obtain at least 25 points to be accepted.

Source: Citizenship and Immigration Canada, *Selection and Control Manual*, November 1994, Chapter 4.

participants with higher levels of education also tend to do better than their less educated counterparts, both in terms of greater job opportunities and lower levels of unemployment.

The demand for more highly educated and skilled workers has unquestionably increased in recent years and this trend is expected to continue. According to one employment projection, nearly one-half of the new jobs created this decade are expected to require more than 16 years of education and training.⁽⁴⁾ In many instances this means a university degree. Despite this trend, the existing points system awards a maximum of 16 points for education, with five points going to applicants who have completed high school if the program does not normally provide entrance to a university and 10 points if the program normally does so. On the other hand, no distinction is made between second and third level university degrees and no points are awarded for multiple university degrees.

In view of the fact that our domestic education policies are placing greater emphasis on post-secondary education and training, the points system should do the same. To this end, the Committee recommends that:

- (6) A new range of points for education be constructed. This new range should award points (not exceeding five) for the completion of secondary school, provided the completed program allows entry to post-secondary education or training. Additional points should be awarded to those who have completed multiple programs beyond the secondary level.**

C. Age

The Committee was told that the age of foreign-born individuals can also modestly influence the economic impact of immigration. In this context, it was argued that because younger selected foreign-born workers remain economically active longer than older ones, more effort should be made to

⁽⁴⁾ Canada, *Improving Social Security in Canada*, Supply and Services Canada, 1994, p. 16.

... if you can get people who are younger than the present baby boomers, by the time the baby boomers reach retirement, those younger people would still be in the work force and can contribute towards those pensions. So that would be the economic value of bringing in younger people.

Neil Swan
Queen's University and
Government of Canada

... everything else equal, I'd like the immigrant population to be younger... you get a longer pay-off from it.

Don DeVoretz
Simon Fraser University
Vancouver

In terms of the points system, I would tend to give more points for things that I think influence ability to find a job and to integrate, such as the ability to speak English or French or both, educational level and job experience. I would play down things like intended occupation and occupational group.

William Marr
Wilfrid Laurier University
Waterloo

attract them. In addition, the Committee was told that a younger working population could alleviate some of the anticipated financial pressure on our public pension system as the population continues to age.

Currently, a lump sum value of 10 points is awarded to economically assessed applicants aged 21-44 years. Two points are deducted for each full year the applicant is below 21 and above 44. In other words, no points are awarded to those below 17 years of age or above the age of 48.

In an effort to attract younger foreign-born workers to Canada, the Committee recommends that:

- (7) **Points for age be awarded according to a different system. The preferred age group would continue to be between 21 and 44 years, but within that group the younger applicants would be awarded more points than the older applicants. In addition, consideration should be given to lowering the upper age limit of 44 years.**

D. Occupation

The existing points system places considerable importance on occupation-related criteria. Points are awarded for the amount of training required for an applicant's occupation, work experience and relative occupational demand. Points are also awarded for having arranged employment or the ability to work in an occupation designated by a province as being chronically vacant. While these assessment factors are undoubtedly important, some of them overlap. More important, the Committee was told that, because many foreign-born workers do not stay in their intended occupations, these criteria are overrated as predictors of adaptability. Moreover, since there is an expectation that some individuals will change occupations more frequently in the years ahead, greater emphasis should be placed on generic skills, like education and language, which are thought to be better determinants of economic success.

The most significant improvement [to the points system] ... would be consideration to assessing female contribution to the household ... Huge percentages of women enter Canada as dependants, so they are not assessed. But they contribute to household earnings. A high percentage of them enter the labour force. So there would be good reason to consider what skills and credentials they bring with them ...

Sheila Fagnan
Director of Research
Department of Fisheries and
Oceans
Vancouver

As discussed in the previous section of our report, the needs of regional labour markets differ, sometimes markedly, across the country. The assessment factor “designated occupation” is intended to address these needs in terms of alleviating chronic skill shortages. The current system for identifying these needs and its capacity to respond to changing labour market conditions is often hampered by administrative delays and the absence of a direct link between applicants and job vacancies. Consequently, as recommended earlier, the Committee believes that provinces and firms should become more involved in identifying and selecting workers who possess skills that are in high demand but are not readily available in the labour market.

The Committee recommends that:

- (8) Points for “occupation” be lowered and points for “designated occupation” eliminated.**

E. Household Suitability

Some witnesses thought that the economic attributes of principal applicants’ spouses should be recognized under the points system. The Committee fully recognizes the important contribution of these individuals to their own households and to the Canadian economy. We were also told, however, that it is operationally difficult to recognize this contribution without discriminating against single applicants. The Committee suggests that spouses’ attributes could be recognized fairly by broadening the concept of “personal suitability.” It would appear that administrative guidelines pertaining to this assessment factor currently permit visa officers to consider the characteristics of a principal applicant’s dependants.⁽⁵⁾

The Committee therefore recommends that:

- (9) The factor called “personal suitability” be eliminated and replaced by a factor called “adaptability,” to be assessed according to the**

⁽⁵⁾ See Citizenship and Immigration Canada, *Selection and Control Manual*, November 1994, Chapter 4, p. 6.

economic attributes of the household, such as a spouse's education, training, work or life experience. Operationally, points awarded for this factor would be at the discretion of the interviewing visa officer, as is currently the case for assessments of "personal suitability."

F. Levels Control

In keeping with our goal to improve the effectiveness of the points system, the Committee is of the view that the "demographic" assessment factor does little to ensure that Canada attracts the highest quality foreign-born individuals assessed for their potential economic contribution to the country. The Committee did not receive testimony directly related to this assessment factor; however, it believes that the factor serves to weaken the overall objective of the points system by effectively lowering the threshold for admission to Canada. In view of its diluting property, and because the factor contributes nothing to the economic assessment of applicants, the Committee recommends that:

- (10) The "demographic" factor be removed from the federal points system.**

FACILITATING ECONOMIC ADAPTATION

A. Language Training

... immigrants who don't have French or English are half as likely to participate in the labour market, the unemployment rate is twice as high, and even after a period of eight years in the country there's still significant performance differences ... Language ability is correlated more strongly with settlement success and with contribution and income and taxes, etc., than almost any other measure you think of.

Meyer Burstein
Director General
Strategic Research and Analysis
Department of Citizenship and Immigration

As pointed out in the previous section of this Report, a facility in one or both of Canada's official languages is an important contributor to the economic success of foreign-born individuals in Canada. In recognition of the critical role language skills play in the successful adaptation of foreign-born individuals, the federal government provides funding to help people acquire basic communication skills and more advanced language training geared to securing employment.⁽⁶⁾ Basic language instruction is provided everywhere except in Quebec through the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) Program.

LINC is funded through Citizenship and Immigration Canada and delivered by community-based organizations, educational institutions, and businesses. While most of the activities funded under this program are provided in Canada, it should be noted that pre-immigration language training is available to visa-ready foreign-born individuals in some parts of the world.⁽⁷⁾

Labour market language training is funded by Human Resources Development Canada under the Employability Improvement Program. Courses are purchased on behalf of adult workers, most of whom are foreign-born, from the provinces and the private sector. This training is usually provided to foreign-born workers who already possess basic language skills but who need additional language training to use their work skills more effectively or acquire skills needed for employment.

Because of high demand and limited financial resources, the language training needs of all foreign-born individuals

⁽⁶⁾ Language training for foreign-born individuals in Quebec is delivered by the provincial government and federally funded under the Canada-Quebec Immigration Accord.

⁽⁷⁾ As of 2 November 1995, pre-immigration language training is available to visa-ready individuals in Vietnam, Poland, Slovenia, Greece, Croatia, Hungary, Serbia and Pakistan.

cannot be met. It is therefore essential that we identify better ways to spend these funds and also reduce the demand for them by, as previously recommended, requiring principal applicants in economically assessed categories to demonstrate a minimum facility in one of Canada's official languages.

Thus, the Committee recommends that:

- (11) Greater consideration be given to allocating language training funds where they will be most beneficial to both Canada and program participants. In this context we support policies that enhance language training opportunities for foreign-born individuals arriving in Canada with skills and professional qualifications that are in high demand.**

B. Foreign Credentials

Problems associated with recognition of educational and occupational credentials are not confined to the foreign-born population in Canada. Interprovincial differences in this respect have long been recognized as significant barriers to mobility in this country. We are far from having a nation-wide system, although some provinces have begun developing ways of evaluating the educational credentials of foreign-born individuals. To date, Quebec has the best developed system in the country; the agency responsible — the Division des équivalences — has made more than 38,000 equivalency determinations. Despite their non-binding nature, this agency's assessments of foreign educational credentials are recognized by most professional and trade associations and employers.

Provincial jurisdiction is predominant in this area and the federal government's role is confined largely to providing information. For instance, the federal government provides funding to the Canadian Information Centre for International Credentials, a referral service established in 1991 to help develop and disseminate information on international credentials throughout Canada. The Committee believes

Studies in the States show that there are significant differences in the returns to immigrant education based on where they earned their education ... Our labour force is changing as the flow of immigration is changing. Employers will gain more experience with foreign credentials over time. But, presently there are a lot of questions around foreign education, particularly from countries that have not previously had high levels of immigration in Canada.

Sheila Fagnan
Director of Research
Department of Fisheries and
Oceans
Vancouver

federal participation is necessary in this extremely important area.

As noted earlier in this Report, the belief that the economic impact of immigration has diminished somewhat in recent years partly arises from Canada's difficulty in evaluating and recognizing foreign educational credentials. The absence of a provincially based or nation-wide credentials recognition system can result in a severe penalty for some foreign-born individuals who are unable to secure employment compatible with their skills. Research results presented to the Committee suggest that it now takes longer for the earnings of recently arrived foreign-born workers to reach the levels enjoyed by their domestic-born counterparts. In some instances, most notably for female foreign-born professionals, this earnings differential never disappears.

The Committee believes that failure to evaluate and recognize educational and occupational credentials essentially equivalent to those in Canada results in losses not only for those with undervalued credentials, but for the country as a whole. In addition to the obvious potential fiscal implications, the Committee recognizes that such evaluation is needed to select foreign-born individuals assessed under the immigration program for their economic contribution to Canada. The Committee was reminded that the quality of education acquired in an applicant's country must be assessed in relation to Canadian standards.

The Committee therefore recommends that:

- (12) The federal government continue to work with the provinces, professional associations, unions, employers and other interested groups to further the development of a nation-wide system for assessing and recognizing the educational and occupational qualifications of foreign-born individuals.

CONCLUSION

According to many who appeared before us, the economic impact of immigration has waned somewhat in recent years. Two factors seem to be primarily responsible: the balance between economic and non-economic immigration and changes in the human capital embodied in foreign-born individuals. Since the early 1980s, there has been a relative decline in the number of foreign-born individuals selected for their economic contribution. As the economic performance of these individuals (measured by average earnings) generally exceeds that of the rest of the population, a reduction in this category tends to lower the economic impact of immigration.

Structural changes in the Canadian economy have reshaped employment opportunities in recent years. In response to relative changes in occupational demand, more and more workers are realizing the need to make career changes during their working lives; a successful transition usually requires higher levels of education and training than in the past. Provided employers are able to evaluate these credentials adequately, a solid education and an ability to learn will strongly support adaptation to the Canadian labour market.

Despite the *diminishing returns* phenomenon, the evidence presented to the Committee confirms that Canada's immigration program continues to exert a positive influence on our economy. This evidence also suggests that the economic impact of our immigration program can be strengthened. The Committee offers twelve recommendations to assist in this task.

Once again the Committee would like to extend its thanks and appreciation to all the witnesses who appeared before it to share their knowledge of and views on this very important issue. Without their expertise, our study and this Report would not have been possible.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Committee makes the following recommendations:

- (1) that the government maintain the immigration level established for 1996, pursuing only a moderately expansionist policy, subject to meaningful provincial consultation and agreement, and the existence of funding levels adequate to deliver the settlement services needed to accommodate a higher level of immigration.
- (2) that immigration levels be established within a longer-term policy objective and remain as stable as possible from year to year.
- (3) that in subsequent Immigration Plans, the economically assessed and non-economically assessed (excluding refugees) categories be maintained in roughly equal proportions.
- (4) that provincial governments become more involved in promoting their own interests and recruiting the individuals they need to fill occupations for which there is a chronic labour shortage. In addition, firms should be encouraged to help identify these needs. In this regard, the Committee supports the government's intention to create a new immigrant category called "Provincial/Territorial Nominees". Subject to provincial consultation, the government should consider raising the number of foreign-born individuals admitted under this category in future Immigration Plans.
- (5) that since knowledge of an official language is so important in the adaptation of foreign-born individuals assessed for their economic contribution to Canada, higher points should be awarded to principal applicants able to speak, read and write English and/or French. In addition, to be considered for acceptance, principal applicants should demonstrate minimum language ability.

- (6) that a new range of points for education be constructed. This new range should award points (not exceeding five) for the completion of secondary school, provided the completed program allows entry to post-secondary education or training. Additional points should be awarded to those who have completed multiple programs beyond the secondary level.
- (7) that points for age be awarded according to a different system. The preferred age group would continue to be between 21 and 44 years, but within that group the younger applicants would be awarded more points than the older applicants. In addition, consideration should be given to lowering the upper age limit of 44 years.
- (8) that points for "occupation" be lowered and points for "designated occupation" eliminated.
- (9) that the factor called "personal suitability" be eliminated and replaced by a factor called "adaptability," to be assessed according to the economic attributes of the household, such as a spouse's education, training, work or life experience. Operationally, points awarded for this factor would be at the discretion of the interviewing visa officer, as is currently the case for assessments of "personal suitability."
- (10) that the "demographic" factor be removed from the federal points system.
- (11) that greater consideration be given to allocating language training funds where they will be most beneficial to both Canada and program participants. In this context we support policies that enhance language training opportunities for foreign-born individuals arriving in Canada with skills and professional qualifications that are in high demand.
- (12) that the federal government continue to work with the provinces, professional associations,

unions, employers and other interested groups to further the development of a nation-wide system for assessing and recognizing the educational and occupational qualifications of foreign-born individuals.

Request for Government Response

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 51, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

ELENI BAKOPANOS,
Chair.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Sub-Committee on *Diminishing Returns* (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

GAR KNUTSON,
Chair.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Sub-Committee on Immigration Consultants and *Diminishing Returns* (C.D. Howe/Laurier Institution Report) (*Issues Nos. 1 and 2*) is tabled.

Respectfully submitted,

GAR KNUTSON,
Chair.

DISSENTING OPINION

Reform Party of Canada

ECONOMIC IMPACT OF RECENT IMMIGRATION

DISSENTING OPINION

REFORM PARTY OF CANADA

Presented by Val Meredith, M.P.

It is indisputable that immigrants have historically had a positive impact upon the economic development of Canada. But in recent years there has been a great deal of discussion over the value of immigration to this country. This has coincided with a continual drop in public support for Canada's immigration policy. However, instead of attempting to honestly address these issues, the majority of members on the Sub-Committee have chosen to use this review to justify the Liberal government's policies.

RECENT ECONOMIC TRENDS

Reviewing the book *Diminishing Returns* is a statistician's dream, but unfortunately it does not significantly add to the debate about the value of immigration. Since the various studies quoted in this report use different criteria in measuring the effect of immigration, we are frequently trying to compare apples and oranges. Some studies group immigrants who came over a fifty year period, while others compare the contributions of immigrants who arrived only four years apart.

For example, the statistics quoted on page 4 of this report measures the value of "foreign-born individuals who entered Canada between the beginning of the post-war period and 1991," to domestic-born Canadians. This forty-five year period covers a wide variety of immigration waves. What information is gained by including immigrants who arrived as children soon after World War II, having spent their entire working careers in Canada and are now retired, in the same category as immigrants who arrived just four years ago.

There is no doubt that those immigrants who come to Canada on an economically assessed basis have contributed positively to Canada's economy, and continue to do so. This fact is clearly evident in figure 1 of the Committee's Report, which shows that the income of these individuals is about twice the Canadian average. But it is important to recognize that these high income immigrants are a small percentage of the total number of immigrants that arrive each year.

In recent years, individual immigrants with significantly above average salaries make up less than 40% of the economic class, with the balance being their dependents. In total, these individuals make up only 14% of the total number of newcomers to Canada each year. Figure 1 clearly indicates that in 1988, the overwhelming majority of individuals who had immigrated to Canada in 1985, earned less than 75% of the Canadian average. There is no suggestion that this situation has changed over the intervening seven years.

The majority of members on the Committee have been more than willing to accept the notion that immigration continues to be economically beneficial to Canada, ignoring the fact that the majority of recent immigrants earn significantly less than the Canadian average. Thus the Reform Party takes exception to the Committee's firmly held view that "immigration continues to be economically beneficial to Canada."

LEVELS AND COMPOSITION

With regard to the level and composition of immigration, the majority of members on the Committee are supportive of the government's slow move to increase the percentage of economic immigrants, and they call for "meaningful provincial consultation." Under the Canada-Quebec Accord signed in 1991, the province of Quebec has sole responsibility for the selection of economic immigrants to that province. The 1,000 individuals that have been granted to the other provinces and territories under the new Provincial/Territorial Nominees category are little more than a public relations exercise. The ability to select economic immigrants should be granted to all provinces and territories in the same manner it has been given to Quebec, as they are in

the best position to determine the economic needs of their province.

However, Canadians must look after the needs of Canadians first. In those areas where there are chronic labour shortages, we must ensure that unemployed Canadians have the opportunity to obtain these jobs before we seek immigrants to fill the positions. If unemployed Canadians are unqualified or unwilling to fill these positions, we need to examine the reasons, and take corrective measures through our manpower training programs.

Changes do need to be made to the family class category in the qualification and levels. While we recognize that family reunification is a valid goal of Canada's immigration policy, the Reform Party believes that this should be limited to immediate family members only: Spouses, minor dependent children and aged, dependent parents. All others should apply for entry through the normal selective process.

While we acknowledge that family class members are not admitted to Canada for their economic contribution, and should not be judged on the same requirements, we do not believe these immigrants should be a drain on the Canadian taxpayer. Sponsorship obligations must be strictly enforced, and if the Department has any doubt about a sponsor's ability or willingness to accept their financial responsibility, the sponsor should be required to post a bond before the immigrant(s) arrival.

MODIFICATIONS TO THE POINT SYSTEM

The Committee has recognized that "the needs of regional markets differ, sometimes markedly, across the country." As well, the Minister of Citizenship and Immigration stated when he introduced the new levels on November 1, 1995, "the kind of jobs needed in the subarctic won't necessarily be the same occupations needed in a seaboard community or on the prairies." If the Committee and the Government acknowledge these differences, where is the validity in developing a common point system for the entire country?

Allowance must be made for different economic or labour concerns in different provinces. As mentioned above, all

provinces and territories are in the best position to determine their economic needs. Therefore, all should be granted the same responsibility that Quebec has been granted under the Canada-Quebec Accord, for determining the criteria for selecting individuals under the economic immigrant category. However, the federal government should maintain its role in national concerns with the applicants' criminality, security risk, and health condition.

FACILITATING ECONOMIC ADAPTATION

While the Reform Party can agree with part of the Committee's recommendation that there is a need to further develop "a nation-wide system for assessing and recognizing the educational and occupational qualifications of foreign-born individuals," we believe that this system should be implemented at the provincial level. It is obviously in the best interests of the province to ensure that they have a system in place to measure the qualifications of foreign-born individuals. Since most of the professional associations, unions and employers who would have input into the development of these standards are under provincial jurisdiction, it is best that this endeavour be left to the provinces.

The Reform Party does take exception to the Committee's recommendations about funding language training. Economic immigrants are supposedly coming to this country to contribute to the well being of the Canadian economy. It is somewhat inconsistent then, that the Canadian taxpayer should be required to fund these immigrants' language training. The government has finally recognized this financial burden by placing more emphasis on language capabilities in the points system.

While we do not suggest that all economic immigrants should be able to speak French or English prior to their arrival, it should be made clear that they will have to fund their own, and their dependent's language training once they arrive in Canada. As the statistics in Figure 1 indicate, these immigrants are making approximately twice the average Canadian salary. Funding their own, and their dependent's

language training should not cause any undue financial hardship.

With regard to family class immigrants, the sponsor should be required to fund the language training of the family members being sponsored. Only in the case of refugees, should the government be funding language training.

CONCLUSION

The significant and positive influence that immigrants have had on Canada's historical development is something that we can all take a great deal of pride in. But it is also a historical fact that the majority of Canada's immigrants have been required to contribute to the Canadian economy, as workers on the railroads, farmers for the prairies or factory workers during the post-war industrial growth era. As Canada's labour market evolves, so too must Canada's immigration policy.

The economic immigrants to Canada should be filling a precise need, in a precise location. It is no longer sufficient for the federal government to develop an all encompassing policy that results in 47.4% of all the immigrants to Canada in 1994 ending up in either metro Toronto or Vancouver. The provinces must be given a larger say in both the quantity and quality of economic immigrants admitted to Canada.

Family reunification should continue as an important element of our immigration policy as well, with the proviso that it be limited to immediate family. Sponsorship obligations must be strictly enforced if the Canadian public is to have any faith in this aspect of our immigration policy. While it is accepted that these immigrants should not be judged on their economic contribution to Canada, their presence should not be a detriment to Canada's economy.

Another aspect that has to be addressed before Canada's immigration policy will once again have the full support of our citizens, is that those individuals who have arrived in Canada in violation of our immigration laws, or have committed serious criminal offences once they arrived legally, must be deported as expeditiously as possible. These

cases make up a small percentage of the total immigration numbers, but because of the attention that they receive they bring the entire system into disrepute.

If enforcement is swift and fair, the Reform Party is confident that the Canadian public will once again be fully supportive of Canada's immigration policy.

List of Witnesses

Sub-committee on Immigration Consultants & Diminishing Returns (C.D. Howe / Laurier Institution Report)

| Associations and Individuals | Issue | Date |
|--|-------|------------------------|
| Department of Citizenship and Immigration Canada Meyer Burstein, Director General Strategic Research and Analysis Elizabeth Ruddick, Director Economic and Demographic Research Section Derrick Thomas, Senior Research Officer Demographic Research Section | 1 | April 26, 1995 |
| Department of Citizenship and Immigration Canada Meyer Burstein, Director General Strategic Research and Analysis Craig Dougherty, Research Officer Economic and Demographic Research and Analysis Claude Langlois, Senior Research Officer Economic and Demographic Research and Analysis Derrick Thomas Senior Research Officer | 1 | May 2, 1995 (P.M.) |
| As Individuals | | |
| Akbari, Dr. Ather H. Author of "The Impact of Immigrants on Canada's Treasury circa 1990" | 1 | May 16, 1995 (A.M.) |
| Benjamin, professor Dwayne Author of "Labour Market Outcomes and the Participation of Immigrant Women in Canadian Transfer Programs" | 1 | May 30, 1995 |
| Buckley, Frank George Mason School of Law | 2 | June 7, 1995 |

| Associations and Individuals | Issue | Date |
|---|-------|------------------------|
| DeVoretz, Don J., Editor “Diminishing Returns: The Economics of Canada’s Recent Immigration Policy” | 1 | May 2, 1995 (A. M.) |
| Fagnan, Sheila Author of “Canadian Immigrant Earnings, 1971–86” | 1 | May 10, 1995 |
| Grubel, Herb, MP | 2 | June 13, 1995 |
| Marr, Dr. William Co-author of “Immigration and Unemployment: A Canadian Macroeconomic Perspective” (with Pierre L. Siklos) | 1 | May 17, 1995 |
| Renaud, Jean, Assistant Director • Centre for Ethnic Studies University of Montreal | 1 | June 1, 1995 |
| Swan, Dr. Neil Queen’s University | 1 | May 16, 1995 (P.M.) |

Minutes of Proceedings

THURSDAY, NOVEMBER 2, 1995

(97)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:06 o'clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Bldg., the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana and Rose-Marie Ur.

Associate Member(s) present: Gar Knutson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kevin Kerr and Margaret Young, Research Officers.

The Chair presented the Thirteenth Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure which reads as follows:

The Sub-Committee on Agenda and Procedure of the Standing Committee on Citizenship and Immigration has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Sub-Committee met on Tuesday, October 3, 1995, and agreed to make the following recommendations:

1. That the next subject to be considered by the Committee be: 1) the Report of the Sub-Committee on "Diminishing Returns" when it is available; 2) immigration consultants; and 3) settlement renewal.

2. That the Standing Committee on Citizenship and Immigration ask the Minister of Citizenship and Immigration to officially reply to the recommendations of the report on citizenship, adopted by the Standing Committee in June 1994, as well as to the recommendations of the report on Refugees, Immigration and Gender, adopted by the Committee last June.

Respectfully submitted,

ELENI BAKOPANOS
Chair

After debate, it was agreed, —That the Report be amended by adding to paragraph one "4) private members Bill C-316."

After debate, it was agreed, —That the Thirteenth Report, as amended, be adopted.

The Committee proceeded to consider future business.

After debate, it was agreed, —That, the Chairman be authorized to submit a supplementary budget to the Budget Sub-Committee of the Liaison Committee in the amount of \$13,500.

The Committee proceeded to consider the First Report of the Sub-Committee on Diminishing Returns, entitled “Economic Impact of Recent Immigration”.

After debate, it was agreed, on division, —That, the First Report of the Sub-Committee on Diminishing Returns, as amended, be adopted as the Committee’s Eighth Report to the House and that the Chairman present it to the House.

After debate, it was agreed, —That, the Committee authorize the printing of a dissenting opinion of the Reform Party in appendix to the Committee’s Eighth Report, providing that such opinion be received by Tuesday, November 7, 1995.

It was agreed, —That, the Minutes of Proceedings of the Sub-Committee on Diminishing Returns (three meetings) be printed as an appendix to this day’s *Minutes of Proceedings* (See *Appendix B*).

It was agreed, —That, the Report be printed in tumble format.

It was agreed, —That, the Committee print 550 copies of Issue No. 51 of the Committee’s *Minutes of Proceedings*, which contains the Eighth Report to the House.

It was agreed, —That, the Chair make such editorial changes as may be necessary.

At 9:56 o’clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Appendix B

Minutes of Proceedings

TUESDAY, OCTOBER 3, 1995

(1)

[Text]

The Sub-Committee on Diminishing Returns of the Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, for the purpose of organization.

Member(s) of the Sub-Committee present: Sarkis Assadourian, Stan Dromisky, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith, Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young and Kevin Kerr, Research Officers.

The Clerk of the Sub-Committee presided over the election of the Chair.

On motion of Stan Dromisky, it was agreed,—That Gar Knutson take the Chair of this Sub-Committee.

Gar Knutson took the Chair.

On motion of Sarkis Assadourian, it was agreed,—That Stan Dromisky be the Vice-Chair of the Sub-Committee.

After debate, on motion of Val Meredith, it was agreed,—That the Chair be authorized to hold meetings in order to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that at least 1 opposition member be present.

After debate and by unanimous consent, on motion of Sarkis Assadourian, the following motions were agreed to:

—That the Clerk of the Sub-Committee be authorized to distribute, in their original language, the documents received from the public and that the Clerk of the Sub-Committee ensure that such documents are translated and promptly distributed.

—That, at the discretion of the Chair, reasonable travelling expenses be paid as per the regulations established by the Board of Internal Economy, to witnesses invited to appear before the Sub-Committee, and that such payment of expenses be limited to one representative per organization.

—That the Sub-Committee retain the services of one (or more) Research Officer(s) from the Library of Parliament, as needed, to assist the Sub-Committee in its work at the discretion of the Chair.

—That each Sub-Committee member be allowed to have one staff person present at *in camera* meetings unless there is a decision for a particular meeting to exclude all staff.

—That documents for the use of the Sub-Committee may be purchased from time to time, at the discretion of the Chair.

In accordance with an Order of Reference from the Standing Committee, dated Thursday, September 28, 1995, the Sub-Committee proceeded to consider the document entitled “Diminishing Returns” (C.D. Howe/Laurier Institution Report).

After debate, on motion of John Loney, it was agreed,—That the Sub-Committee sit *in camera* during its consideration of the draft report.

At 9:46 o’clock a.m., the Sub-Committee proceeded to sit *in camera*.

At 9:46 o’clock a.m., the sitting was suspended.

At 9:51 o’clock a.m., the sitting resumed.

The Sub-Committee proceeded to consider a draft report.

At 10:16 o’clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 5, 1995

(2)

[Text]

The Sub-Committee on Diminishing Returns of the Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:37 o’clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Gar Knutson, presiding.

Member(s) of the Sub-Committee present: Sarkis Assadourian, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith and Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young and Kevin Kerr, Research Officers.

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report on a document entitled “Diminishing Returns” (C.D. Howe/Laurier Institute) (*See the Evidence and Proceedings, Tuesday, October 3, 1995, Issue No. 1*)

At 10:56 o’clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 17, 1995

(3)

[Text]

The Sub-Committee on Diminishing Returns of the Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:46 o’clock a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chairman, Gar Knutson, presiding.

Member(s) of the Sub-Committee present: Sarkis Assadourian, Stan Dromisky, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith and Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young and Kevin Kerr, Research Officers.

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, October 3, 1995, Issue No. 1*)

After debate, it was agreed,

—That pursuant to Standing Order 109, the Sub-Committee requests the Government to table a comprehensive response to the Report;

—That the Chair make such editorial changes as have been agreed to by the Sub-Committee;

—That the draft report, as amended, be adopted as the Sub-Committee's First Report to the Standing Committee on Citizenship and Immigration and that the Chair present it to the Standing Committee; and

—That the Report be printed in tumble format.

At 10:59 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin
Clerk of the Sub-Committee

Membres du Sous-comité présents : Sarkis Assadourian, Stan Dromisky, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith et Osvaldo Nunez.

Aussi présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Margaret Young et Kevin Kerr, attachés de recherche.

Le Sous-comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 3 octobre 1995, fascicule n° 1.*)

Après débat, il est convenu,

— Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Sous-comité demande au gouvernement de déposer une réponse complète au rapport;

— Que le président apporte, à la rédaction de l'ébauche de rapport, les modifications convenues par le Sous-comité;

— Que l'ébauche de rapport modifiée soit adoptée à titre de Premier Rapport du Sous-comité au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration et que le président présente le rapport au Comité permanent; et

— Que le rapport soit imprimé en format tête-bêche.

À 10 h 59, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Sous-comité
Susan Baldwin

— Que chaque membre du Sous-comité soit autorisé à se faire accompagner d'un membre de son personnel lors des séances à huis clos, à moins qu'il n'en soit décidé autrement pour une séance particulière.

— Que des documents à l'usage du Sous-comité puissent être achetées à l'occasion, à la discrétion du président.

Conformément à l'ordre de renvoi du Comité permanent en date du jeudi 28 septembre 1995, le Sous-comité passe à l'examen du document intitulé «Diminishing Returns» (Rapport de l'Institut C.D. Howe/Laurier).

Après débat, sur une motion de John Loney, il est convenu, — Que le Sous-comité siège à huis clos durant son étude du projet de rapport.

À 9 h 46, le Sous-comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 9 h 46, la séance est suspendue.

À 9 h 51, la séance reprend.

Le Sous-comité passe à l'étude d'un projet de rapport.

À 10 h 16, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 5 OCTOBRE 1995

(2)

[Traduction]

Le Sous-comité sur Diminishing Returns du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 37, à la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Gar Knutson (président).

Membres du Sous-comité présents : Sarkis Assadourian, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith et Osvaldo Nunez.

Aussi présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Margaret Young et Kevin Kerr, attachés de recherche.

Le Sous-comité reprend l'étude d'un projet de rapport sur le document intitulé «Diminishing Returns» (Institut C.D. Howe/Laurier). (Voir les *Procès-verbaux et témoignages du mardi 3 octobre 1995, fascicule n° 1.*)

À 10 h 56, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 17 OCTOBRE 1995

(3)

[Traduction]

Le Sous-comité sur Diminishing Returns du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 9 h 46, dans la salle 536 de l'immeuble Wellington, sous la présidence de Gar Knutson (président).

Annexe B

Procès-verbaux

LE MARDI 3 OCTOBRE 1995

(1)

[Traduction]

Le Sous-comité sur Diminishing Returns du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à 9 h 35, à la pièce 705 de l'édifice La Promenade, à des fins d'organisation.

Membres du Sous-comité présents : Sarkis Assadourian, Stan Dromisky, Gar Knutson, John Loney, Val Meredith et Osvaldo Nunez.

Aussi présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Margaret Young et Kevin Kerr, attachés de recherche.

Le greffier du Sous-comité préside à l'élection du président.

Sur une motion de Stan Dromisky, il est convenu, — Que Gar Knutson assume la présidence du Sous-comité.

Gar Knutson prend le fauteuil.

Sur une motion de Sarkis Assadourian, il est convenu, — Que Stan Dromisky soit le vice-président du Sous-comité.

Après débat, sur une motion de Val Meredith, il est convenu, — Que le président soit autorisé à tenir des séances pour recueillir des témoignages et en autoriser l'impression, même lorsqu'il n'y a pas quorum, à condition qu'au moins un député de l'opposition soit présent.

Après débat et avec le consentement unanime, sur une motion de Sarkis Assadourian, les motions suivantes sont adoptées :

— Que le greffier du Sous-comité soit autorisé à distribuer, dans leur langue originale, les documents reçus de la part du public et qu'il fasse en sorte d'en obtenir la traduction et d'en faire la distribution dans les plus brefs délais.

— Qu'à la discrétion du président, des dépenses de déplacement raisonnables soient remboursées aux témoins invités à comparaître devant le Sous-comité, conformément aux règlements établis par le Bureau de régie interne, et qu'un seul représentant par organisme ait droit au remboursement de ces dépenses.

— Que le Sous-comité retienne, au besoin, les services d'un (ou plusieurs) attaché(s) de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour l'aider dans son travail, à la discrétion du président.

La greffière du Sous-comité
Susan Baldwin

Le Comité étudie les questions à venir.

Après débat, il est convenu, — Que la présidente soit autorisée à soumettre un budget supplémentaire d'un montant de 13 500 \$ au Sous-comité du budget de liaison.

Le Comité étudie le Premier Rapport du Sous-comité des *Diminishing Returns*, intitulé *Incidence économique de l'immigration au cours des dernières années*.

Après débat, il est convenu, — Que le Premier Rapport du Sous-comité des *Diminishing Returns* soit adopté tel que modifié et qu'il constitue le huitième rapport du Comité; il est également convenu que la présidente présente ce rapport à la Chambre.

Après débat, il est convenu, — Que le Comité autorise l'expression en annexe au Huitième Rapport du Comité de l'opinion dissidente du Parti réformiste, sous réserve que le rapport dissident soit reçu avant le mardi 7 novembre 1995.

Il est convenu, — Que le procès-verbal du Sous-comité des *Diminishing Returns* (trois séances) figure en annexe des *Procès-verbaux* des séances qui se sont déroulées ce jour (voir annexe B).

Il est convenu, — Que le rapport soit imprimé tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité produise 550 exemplaires du fascicule n° 51 des *Procès-verbaux* du Comité, qui contient le huitième rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que la présidente remanie le texte du rapport comme elle le juge nécessaire.

À 9 h 56, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Procès-verbaux

LE JEUDI 2 NOVEMBRE 1995

(97)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à huis clos à 9 h 06, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).
Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromiskiy, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana et Rose-Marie Ur.

Membre associé présent : Gar Knutson.

Aussi présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Kevin Kerr et Margaret Young, attachés de recherche.

La présidente présente le Treizième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit :

Le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Au cours de sa réunion du mardi 3 octobre 1995, le Sous-comité a convenu de faire les recommandations suivantes :

1. Que les prochains sujets d'étude du Comité soient 1) le rapport du Sous-comité des «Diminishing Returns», une fois qu'il sera disponible; 2) les conseillers en immigration; et 3) le renouvellement de l'établissement.

2. Que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration demande au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de répondre officiellement aux recommandations du rapport sur la citoyenneté, que le Comité a adopté en juin 1994, ainsi qu'aux recommandations du rapport sur les réfugiés, l'immigration et le sexe, que le Comité a adopté au mois de juin dernier.

Respectueusement soumis,

La présidente,

ELENI BAKOPANOS

Après débat, il est convenu, — Que le rapport soit modifié par adjonction au premier paragraphe de ce qui suit : «(4) projet de loi d'initiative parlementaire C-316.»
Après débat, il est convenu, — Que le treizième rapport soit adopté, tel que modifié.

| Associations et individus | Fascicule | Date |
|---|-----------|------------------------------|
| DeVoretz, Don J., éditeur «Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy» | 1 | Le 2 mai 1995 (AM) |
| Fagnan, Sheila Auteur de «Canadian Immigrant Earnings, 1971-86» | 1 | Le 10 mai 1995 |
| Grubel, Herb, député Marr, Dr William Coauteur de «Immigration et chômage au Canada : perspective macro-économique» (avec Pierre L. Siklos) | 2 | Le 13 juin 1995 |
| | 1 | Le 17 mai 1995 |
| Renaud, Jean, directeur adjoint Centre d'études ethniques Université de Montréal | 1 | Le 1 ^{er} juin 1995 |
| Swan, Dr Neil Université Queen | 1 | Le 16 mai 1995 (PM) |

Liste des témoins Sous-comité sur les conseillers en Immigration et *Diminishing Returns* (Rapport du C.D. Howe & Laurier Institutions)

| Associations et individus | Fascicule | Date |
|---------------------------|-----------|------|
|---------------------------|-----------|------|

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration 1 Le 26 avril 1995

Meyer Burslein, directeur général
Recherche et analyse stratégiques

Elizabeth Ruddick, chef
Recherche de l'analyse économique et

Derrick Thomas, agent principal de recherches
Recherche de l'analyse démographique

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration 1 Le 2 mai 1995

(PM)

Meyer Burslein, directeur général
Recherche et analyse stratégiques

Craig Dougherty, attaché de recherches
Recherche et analyse économiques et

Claude Langlois, agent principal de recherches
Recherche et analyse économiques et

démographiques

Derrick Thomas

Agent principal de recherches

Individus

Akbari, Dr Ather H.

Auteur de «Impact des immigrants sur le Trésor
canadien vers 1990»

Benjamin, professeur Dwayne

Auteur de «Labour Market Outcomes
and the Participation of Immigrant
Women in Canadian Transfer Programs»

Buckley, Frank

George Mason School of Law

2 Le 7 juin 1995

1 Le 30 mai 1995

1 Le 16 mai 1995

(AM)

L'immigration à caractère économique au Canada doit répondre à un besoin précis, à un endroit particulier. Il ne suffit plus que le gouvernement fédéral élabore une politique globale qui entraîne le regroupement dans le Grand Toronto ou à Vancouver de 47,4 p. 100 de tous les immigrants au Canada en 1994. Les provinces doivent pouvoir influencer davantage sur la quantité et la qualité de ces immigrants.

La réunion des familles doit continuer de constituer un élément important de notre politique d'immigration, à condition de viser uniquement les membres de la famille immédiate. Les obligations liées au parrainage doivent être rigoureusement respectées pour que le public canadien puisse avoir confiance en cet aspect de notre politique d'immigration. S'il est vrai que ces immigrants ne doivent pas être jugés en fonction de leur contribution économique au Canada, leur présence ne doit pas non plus être préjudiciable à l'économie canadienne.

Il reste un autre point dont il faut s'occuper pour que la politique d'immigration du Canada jouisse de nouveau de l'entier appui de la population : il s'agit des individus qui arrivent au Canada et violent les dispositions législatives sur l'immigration ou commettent des crimes graves après être arrivés légalement; ils doivent être expulsés le plus rapidement possible. Ces cas ne représentent qu'une faible proportion de tous les immigrants, mais en raison de l'attention qu'ils suscitent, ils compromettent tout le système.

Le Parti réformiste est convaincu que, si les lois sont exécutées de façon rapide et juste, la population canadienne accordera de nouveau son entier appui à la politique d'immigration du Canada.

syndicats et des employeurs qui participeront à l'élaboration des normes requises relevant de la compétence provinciale, il serait préférable de confier la tâche aux provinces.

Cependant, le Parti réformiste réprouve les recommandations du Comité concernant le financement de la formation linguistique. Les immigrants de la composante à caractère économique sont censés venir au pays pour contribuer à l'amélioration de l'économie canadienne. Il est donc contradictoire d'exiger que le contribuable canadien finance la formation linguistique de ces personnes. Le gouvernement a enfin reconnu ce fardeau financier et a donné plus d'importance à la compétence linguistique dans le système des points.

Nous ne nous attendons certes pas à ce que tous les immigrants de la composante à caractère économique soient capables de parler français ou anglais avant d'arriver, mais ils devraient savoir qu'ils auront à financer eux-mêmes leur formation linguistique et celle des personnes à charge une fois arrivés au Canada. Comme le montre le tableau 1, ces immigrants gagnent à peu près deux fois le salaire canadien moyen. Le financement de leur propre formation linguistique et de celle des personnes à charge ne devrait donc pas leur causer de difficultés financières excessives.

En ce qui concerne les immigrants appartenant à la catégorie de la famille, le parrain devrait être tenu de financer la formation linguistique des membres de la famille parrainés. Le gouvernement devrait financer uniquement la formation linguistique des réfugiés.

CONCLUSION

L'influence marquante et favorable que les immigrants ont eue sur l'évolution historique du Canada devrait être source de fierté pour chacun. Mais il est également vrai que dans le passé, la majorité des immigrants au Canada ont dû contribuer à l'économie canadienne par la construction de chemins de fer, la culture des Prairies et le travail dans les usines pendant la période de croissance industrielle d'après-guerre. Or, la politique d'immigration du Canada doit suivre l'évolution du marché du travail canadien.

d'accepter ses responsabilités financières, celui-ci devrait être tenu de déposer un gage avant l'arrivée de l'immigrant.

MODIFICATIONS DU SYSTÈME DE

POINTS

Le Comité reconnaît que les besoins des divers marchés régionaux diffèrent d'un bout à l'autre du pays, parfois de façon radicale. De plus, quand il a présenté les derniers niveaux le 1^{er} novembre 1995, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a déclaré que les emplois nécessaires en région subarctique ne sont pas nécessairement ceux dont on a besoin dans une communauté maritime ou dans les Prairies. Le Comité et le gouvernement reconnaissent ces différences; quelle est donc l'utilité d'un même système de points pour tout le pays?

Il faut tenir compte des préoccupations des diverses provinces en matière d'économie ou de main-d'oeuvre. Tel que souligné précédemment, les provinces et les territoires sont les mieux placés pour connaître leurs besoins économiques. Par conséquent, chacun devrait être investi du pouvoir accordé au Québec en vertu de l'Entente Canada-Québec, qui autorise le Québec à établir ses propres critères pour la sélection des personnes dans la catégorie faisant l'objet d'une évaluation économique. Cependant, le gouvernement fédéral devrait conserver son rôle dans les questions d'intérêt national comme la criminalité, la menace pour la sécurité et l'état de santé.

FACILITER L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE

Le Parti réformiste fait sienne la recommandation du Comité visant l'élaboration d'un «système national permettant d'évaluer et de reconnaître le niveau de scolarité et les titres professionnels des personnes nées à l'étranger», mais il estime que ce système devrait être mis en application au niveau provincial. Il est manifestement dans l'intérêt de la province de veiller à posséder un système permettant de mesurer les compétences de personnes nées à l'étranger. Puisque la plupart des associations professionnelles, des

demandent des «consultations solides avec les provinces». En vertu de l'Entente Canada-Québec signée en 1991, la province de Québec assume pour elle-même l'entière responsabilité de la sélection des immigrants de la composante à caractère économique. Le fait d'accorder 1 000 personnes aux autres provinces et territoires dans le cadre de la nouvelle catégorie des «candidats provinciaux ou territoriaux» ne constitue rien de plus qu'un simple exercice de relations publiques. Toutes les provinces et tous les territoires devraient, comme le Québec, pouvoir effectuer la sélection des immigrants évalués en fonction de leur situation économique, car ils sont les mieux placés pour connaître leurs besoins dans ce domaine.

Cependant, les Canadiens doivent d'abord voir à leurs propres besoins. Dans les secteurs marqués par des pénuries chroniques de main-d'oeuvre, nous devons veiller à ce que les chômeurs canadiens aient accès à ces emplois avant de chercher des immigrants pour les combler. Si les chômeurs canadiens n'ont pas les compétences requises ou ne sont pas prêts à occuper ces postes, nous devons chercher à savoir pourquoi et appliquer les mesures correctives nécessaires par l'intermédiaire des programmes de formation de la main-d'oeuvre.

Il convient d'apporter des changements aux qualités requises et aux niveaux établis pour la catégorie de la famille. Tout en admettant que la réunion familiale est un objectif valable de la politique canadienne d'immigration, le Parti réformiste estime que seuls devraient être visés les membres de la famille immédiate : les conjoints, les enfants à charge mineurs et les parents à charge âgés. Tous les autres devraient passer par le processus de sélection habituel.

Tout en reconnaissant que les personnes appartenant à la catégorie de la famille ne sont pas admises au Canada en vue de leur contribution économique et qu'elles ne devraient donc pas être jugées d'après les mêmes critères, le Parti réformiste estime néanmoins que ces immigrants ne doivent pas être un fardeau pour les contribuables canadiens. Il convient de faire rigoureusement respecter les obligations du parrainage et si le ministère entretenait quelque doute que ce soit au sujet de la capacité ou de la volonté d'un parrain

Seconde Guerre mondiale, ont vécu toute leur vie d'une part, et les immigrants qui sont arrivés il y a seulement quatre ans, d'autre part?

Il n'y a aucun doute que les immigrants admis au Canada en fonction d'une évaluation de leur situation économique ont contribué à l'économie canadienne et continuent de le faire. C'est ce que montre clairement le tableau 1 du rapport du Comité, où l'on voit que le revenu de ces personnes est environ le double de la moyenne canadienne. Il importe cependant de souligner que ces personnes à revenu élevé ne représentent qu'un faible pourcentage du nombre total d'immigrants qui arrivent chaque année.

Depuis quelques années, les immigrants qui gagnent des salaires nettement supérieurs à la moyenne représentent moins de 40 p. 100 de la composante à caractère économique, le reste étant constitué des personnes à charge. Ces personnes représentent seulement 14 p. 100 du nombre total de nouveaux arrivants au Canada chaque année. Le tableau 1 montre clairement qu'en 1988, une écrasante majorité des personnes qui avaient immigré au Canada en 1985 gagnaient un revenu correspondant à moins de 75 p. 100 de la moyenne canadienne. Rien ne laisse supposer que la situation a changé au cours des sept années écoulées depuis.

La majorité des membres du Comité ne demandent pas mieux que de croire que l'immigration continue d'être économiquement bénéfique pour le Canada, refusant de tenir compte du fait que la majorité des nouveaux immigrants gagnent beaucoup moins que la moyenne canadienne. Pour sa part, le Parti réformiste réproouve la conviction profonde du Comité que «l'immigration continue d'être économiquement bénéfique pour le Canada».

NIVEAUX ET COMPOSITION

En ce qui concerne les niveaux et la composition de l'immigration, la majorité des membres du Comité appuient le gouvernement, qui veut augmenter tranquillement le pourcentage de l'immigration à caractère économique, et ils

INCIDENCE ÉCONOMIQUE DE L'IMMIGRATION AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

OPINION DISSIDENTE

PARTI RÉFORMISTE DU CANADA

Présentée par Val Meredith, députée

Les immigrants ont eu, dans le passé, une influence favorable indéniable sur le développement économique du Canada. Mais, depuis quelques années, la valeur de l'immigration fait l'objet de nombreuses discussions. Parallèlement, la politique canadienne d'immigration est en voie de perdre l'appui de la population. Pourtant, au lieu de chercher honnêtement une solution à ces questions, la majorité des membres du Sous-comité ont choisi de se servir du présent examen pour justifier les politiques du gouvernement libéral.

CONJONCTURE ÉCONOMIQUE RÉCENTE

L'examen de l'ouvrage intitulé *Diminishing Returns* ferait les délices d'un statisticien, mais il n'ajoute malheureusement pas grand-chose au débat sur la valeur de l'immigration. Les diverses études citées dans ce document utilisent différents critères pour mesurer l'effet de l'immigration, de sorte que l'on compare souvent des pommes et des oranges. Certaines études regroupent les immigrants arrivés pendant une période de 50 ans, tandis que d'autres comparent les contributions faites par des immigrants qui sont arrivés à des intervalles de 4 ans seulement.

Par exemple, les statistiques citées à la page 4 du rapport mesurent la valeur de la contribution des « personnes nées à l'étranger qui sont arrivées au Canada entre le début de l'après-guerre et 1991 » à celle des Canadiens et Canadiennes de naissance. Or, cette période de 45 ans regroupe des vagues d'immigration très diverses. Quels renseignements peut-on espérer obtenir en regroupant dans une même catégorie les immigrants qui étaient des enfants à leur arrivée après la

Parti Réformiste du Canada

OPINION DISSIDENTE

Demande de réponse du gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux s'y rapportant (*fascicule n° 51, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,
La présidente,

ELENI BAKOPANOS.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Sous-Comité des *Diminishing Returns* (*fascicule n° 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

GAR KNUTSON.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Sous-comité sur les conseillers en immigration et *Diminishing Returns* (Rapport de l'Institut de recherche C.D. Howe et la Laurier Institution) (*fascicules nos 1 et 2*) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

GAR KNUTSON.

facteur, comme c'est actuellement le cas pour l'appréciation des «qualités personnelles».

(10) le facteur «démographique» soit éliminé du système de points fédéral.

(11) l'on cherche davantage à consacrer les fonds alloués à la formation linguistique aux programmes qui se révéleront les plus profitables pour le Canada et pour les participants. Dans ce contexte, nous appuyons toute politique qui mettrait l'accent sur la formation linguistique destinée à des étrangers qui, à leur arrivée au Canada, possèdent des compétences et des qualifications professionnelles très recherchées.

(12) le gouvernement fédéral continue de collaborer avec les provinces, les associations professionnelles, les syndicats, les employeurs et autres groupes intéressés pour qu'on puisse mettre en place un système national permettant d'évaluer et de reconnaître le niveau de scolarité et les titres professionnels des personnes nées à l'étranger.

l'adaptation des immigrants dont la contribution économique au Canada est évaluée, on devrait attribuer plus de points aux requérants principaux capables de parler, lire et écrire l'anglais et/ou le français. De plus, pour être admis, les requérants principaux devraient pouvoir démontrer qu'ils ont des connaissances linguistiques minimales.

(6) l'on établisse un nouveau barème de points pour les études. Selon ce barème, des points (maximum de cinq) devraient être attribués aux requérants qui ont un diplôme d'études secondaires, à condition que ce diplôme donne accès à une formation ou à des études postsecondaires. Des points supplémentaires devraient être attribués à ceux qui ont terminé divers programmes après les études postsecondaires.

(7) les points au titre de l'âge soient attribués selon un système différent. Le groupe d'âge privilégié serait toujours celui des 21 à 44 ans mais, au sein de ce groupe, les requérants plus jeunes recevraient un plus grand nombre de points que ceux qui sont plus âgés. De plus, l'on devrait envisager la possibilité de fixer une limite d'âge de moins de 44 ans.

(8) l'on accorde moins de points au facteur «demande dans la profession» et l'on élimine les points actuellement attribués au facteur «profession désignée».

(9) le facteur d'appréciation intitulé «qualités personnelles» soit éliminé et remplacé par un facteur intitulé «adaptabilité», permettant de prendre en compte, dans l'appréciation, le potentiel économique du ménage (par exemple l'instruction, la formation ou l'expérience de vie ou de travail du conjoint). Sur le plan pratique, l'agent des visas chargé de l'entrevue devrait avoir la possibilité de déterminer le nombre de points attribués pour refléter ce

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande donc que :

- (1) le gouvernement maintienne le niveau d'immigration fixé pour 1996 et se contente de suivre une politique modérément expansionniste, sous réserve de consultations et d'accords solides avec les provinces, et à condition qu'il existe des niveaux de financement adéquats afin d'assurer les services d'établissement nécessaires pour accueillir un niveau plus important d'immigrants.
- (2) les niveaux d'immigration soient établis dans le cadre d'objectifs à long terme et restent aussi stables que possible d'année en année.
- (3) dans les prochains plans d'immigration, on prévoie que le nombre d'immigrants dont la situation économique est évaluée et de ceux qui entrent dans d'autres catégories (à l'exclusion des réfugiés) reste à peu près le même.
- (4) les gouvernements provinciaux dépendent davantage leurs intérêts et participent plus activement au recrutement d'immigrants possédant les qualifications professionnelles nécessaires pour pallier une pénurie de main-d'oeuvre chronique. Par ailleurs, on devrait encourager les entreprises à collaborer avec les provinces à la définition des besoins. À cet égard, le Comité soutient le gouvernement dans son intention de créer une nouvelle catégorie d'immigrants appelée «candidats provinciaux ou territoriaux». Après consultation avec les provinces et territoires, le gouvernement devrait envisager la possibilité d'augmenter, dans ses futurs plans, le nombre de personnes nées à l'étranger pouvant figurer dans cette catégorie.
- (5) comme la connaissance d'une des langues officielles joue un rôle si important dans

Le Comité tient à remercier à nouveau tous les témoins qui ont mis à son service leurs connaissances de cette importante question et qui ont comparu pour faire connaître leur opinion à ce propos. Sans l'aide de ces spécialistes, il n'aurait pas été possible de mener à bien cette étude ni de publier le présent rapport.

CONCLUSION

D'après bon nombre de personnes qui ont comparu devant le Comité, l'incidence économique de l'immigration s'est quelque peu affaiblie au cours des dernières années. Deux facteurs semblent principalement être en cause : l'équilibre entre l'immigration à caractère économique et celle qui n'entre pas dans cette catégorie; et les changements dans le capital humain que représentent les personnes nées à l'étranger. Depuis le début des années quatre-vingt, le nombre de personnes nées à l'étranger qui ont été sélectionnées sur la base de leur contribution à l'économie a accusé une baisse relative. Étant donné que la contribution économique de ces personnes (mesurée d'après leur rémunération moyenne) dépasse généralement celle du reste de la population, s'il y a une réduction dans cette catégorie, cela tend à réduire l'incidence économique de l'immigration.

Les changements structurels qui se sont opérés dans l'économie canadienne ont modifié les perspectives d'emploi au cours des dernières années. Étant donné l'évolution de la demande sur le marché du travail, de plus en plus de travailleurs se rendent compte qu'ils doivent changer d'activité professionnelle au cours des années pendant lesquelles ils font partie de la population active; pour réussir cette transition, il faut habituellement un niveau de scolarité plus élevé et une formation plus poussée que par le passé. À condition que les employeurs puissent évaluer ces titres de façon adéquate, un solide niveau d'instruction ainsi qu'une aptitude à apprendre faciliteront grandement l'adaptation aux conditions du marché du travail au Canada.

Même si les bénéfices qu'on tire du programme d'immigration ne sont plus ce qu'ils étaient, les témoignages entendus par le Comité confirment que ce programme continue d'avoir une bonne influence sur notre économie. Ces témoignages permettent également de conclure que l'incidence économique de notre programme d'immigration peut être renforcée. Le Comité propose douze recommandations à cet effet.

qualité de l'instruction reçue par un requérant dans son pays d'origine doit être évaluée par rapport aux normes canadiennes.

Le Comité recommande donc que :

(12) le gouvernement fédéral continue de collaborer avec les provinces, les associations professionnelles, les syndicats, les employeurs et autres groupes intéressés pour qu'on puisse mettre en place un système national permettant d'évaluer et de reconnaître le niveau de scolarité et les titres professionnels des personnes nées à l'étranger.

responsable — la Division des équivalences — a établi plus de 38 000 équivalences. Même si les évaluations des diplômes étrangers établies par cet organisme n'ont pas force de règlement, elles sont reconnues par la plupart des associations professionnelles et des employeurs.

Ce sont surtout les provinces qui sont reconnues compétentes en la matière et le rôle du gouvernement fédéral se limite, en règle générale, à fournir de l'information. Par exemple, le gouvernement fédéral finance le Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, établi en 1991 pour colliger et diffuser des informations sur les diplômes internationaux dans tout le Canada. Le Comité estime que la participation du gouvernement fédéral à cette activité extrêmement importante est essentielle.

Comme il a été fait mention précédemment dans le présent rapport, si on estime généralement que l'incidence économique de l'immigration s'est quelque peu affaiblie ces dernières années, c'est en partie parce que le Canada a de la difficulté à évaluer et à reconnaître les diplômes étrangers. Le fait qu'il n'existe pas de système provincial ou national permettant de reconnaître ces titres à leur juste valeur peut pénaliser gravement certains immigrants qui se retrouvent dans l'impossibilité de trouver un emploi correspondant à leurs compétences. Les résultats des recherches présentées au Comité indiquent qu'il faut plus de temps aux travailleurs étrangers récemment arrivés au Canada pour obtenir un niveau de rémunération égal à celui de leurs concitoyens nés ici. Dans certains cas, particulièrement dans celui des femmes nées à l'étranger qui sont membres d'une profession libérale, cet écart de rémunération ne disparaît jamais.

Le Comité estime que le fait de ne pas pouvoir évaluer et reconnaître à leur juste valeur les diplômes et les titres professionnels essentiellement équivalents à ceux qu'on peut obtenir au Canada lèse non seulement ceux dont les titres sont sous-évalués, mais également tout le pays. À part les retombées fiscales évidentes que cela pourrait avoir, le Comité reconnaît qu'une telle évaluation est nécessaire afin d'opérer une sélection parmi les étrangers dont on évalue la contribution économique au Canada dans le cadre du programme d'immigration. On a rappelé au Comité que la

Des études américaines montrent que l'avantage que les immigrants retirent de leur niveau d'instruction dépend beaucoup de l'endroit où ils ont fait leurs études [...] Notre population active change parallèlement au flux d'immigration. Les employeurs finiront par mieux connaître les diplômés étrangers. Mais pour l'instant, on se pose beaucoup de questions sur l'instruction fournie dans les pays étrangers, particulièrement ceux dont les ressortissants n'ont pas émigré en grand nombre au Canada.

Sheila Fagnan
Directrice de la Recherche
Ministère des Pêches et des Océans
Vancouver

qui ont besoin d'une formation linguistique supplémentaire pour mieux mettre à profit leurs qualifications professionnelles ou acquérir les compétences requises pour trouver un emploi.

Étant donné qu'en ce domaine, la demande est importante et les ressources financières limitées, on ne peut répondre aux besoins de formation linguistique de tous les travailleurs nés à l'étranger. Il est donc essentiel de trouver de meilleures façons de mettre ces fonds à profit et également de réduire la demande par l'exigence, comme on l'a précédemment recommandé, que les requérants appartenant aux catégories dont la situation économique est évaluée possèdent des compétences minimales pour pouvoir communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.

Par conséquent, le Comité recommande que :

- (11) l'on cherche davantage à consacrer les fonds alloués à la formation linguistique aux programmes qui se révéleront les plus profitables pour le Canada et pour les participants. Dans ce contexte, nous appuyons toute politique qui mettrait l'accent sur la formation linguistique destinée à des étrangers qui, à leur arrivée au Canada, possèdent des compétences et des qualifications professionnelles très recherchées.

B. Diplômes étrangers

Les problèmes liés à la reconnaissance des niveaux de scolarité et des titres professionnels ne touchent pas uniquement la population canadienne née à l'étranger. On se rend compte depuis longtemps que les différences qui existent à ce titre entre les provinces constituent un obstacle de taille à la mobilité au Canada. Nous sommes loin d'avoir un système s'appliquant uniformément à tout le pays, même si certaines provinces ont commencé à élaborer des mécanismes servant à évaluer les niveaux de scolarité des personnes nées à l'étranger. Jusqu'ici, c'est au Québec que l'on a mis en place le meilleur système; l'organisme

FACILITER L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE

A. Formation linguistique

Comme il a été souligné dans la section précédente du présent rapport, la capacité de communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada est un important facteur de la réussite économique des étrangers au Canada. Afin de reconnaître le rôle essentiel que jouent les compétences linguistiques pour assurer aux immigrants une bonne intégration au Canada, le gouvernement fédéral finance des programmes destinés à aider les gens à acquérir des compétences linguistiques de base et à suivre une formation linguistique plus poussée conçue pour leur permettre de trouver un emploi⁽⁶⁾. L'enseignement linguistique de base est fourni dans le cadre du Programme des cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) partout sauf au Québec.

Les CLIC sont financés par Citoyenneté et Immigration Canada et donnés par des organismes communautaires, des établissements scolaires et des entreprises. Même si la plupart des cours financés dans le cadre de ce programme sont donnés au Canada, il faut noter qu'une formation linguistique est offerte dans certains pays aux étrangers qui sont sur le point d'obtenir un visa avant qu'ils n'émigrent⁽⁷⁾. Développement des ressources humaines Canada finance, dans le cadre du programme intitulé Amélioration de l'employabilité, une formation linguistique axée sur le marché du travail. Des cours destinés aux travailleurs adultes, pour la plupart, sont nés à l'étranger, sont achetés par les provinces et le secteur privé. Cette formation est habituellement fournie aux travailleurs nés à l'étranger qui possèdent déjà des compétences linguistiques de base, mais

[...] les immigrants qui ne connaissent ni le français ni l'anglais ont deux fois moins de chance d'entrer sur le marché du travail, leur taux de chômage est deux fois plus élevé et, même après huit ans passés au Canada, on constate toujours d'importants écarts de performance [...] Les compétences linguistiques sont plus fortement liées à la réussite de l'établissement, à la contribution économique, au revenu, aux impôts versés, etc., que n'importe quel autre facteur.

Meyer Burstein
Directeur général
Recherche et analyses stratégiques,
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

- (6) La formation linguistique des immigrants accueillis au Québec est assurée par le gouvernement provincial et financée par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration.
- (7) Au 2 novembre 1995, cela est le cas au Vietnam, en Pologne, en Slovaquie, en Grèce, en Croatie, en Hongrie, en Serbie et au Pakistan.

facteur, comme c'est actuellement le cas pour l'appréciation des «qualités personnelles».

F. Contrôle des niveaux d'immigration

L'objectif étant d'améliorer l'efficacité du système de points, le Comité est d'avis que le facteur d'appréciation «démographique» ne se révèle guère utile pour attirer au Canada les étrangers les plus aptes à contribuer à l'économie du pays. Le Comité n'a reçu aucun témoignage portant directement sur ce facteur d'appréciation; toutefois, il estime que ce facteur va à l'encontre de l'objectif général du système de points en abaissant effectivement le seuil limite d'admission au Canada. Étant donné que ce facteur déprécie le système et n'apporte rien à l'évaluation économique des requérants, le Comité recommande que :

- (10) le facteur «démographique» soit éliminé du système de points fédéral.

compétences très en demande mais qu'il n'est pas facile de trouver sur le marché du travail.

Le Comité recommande que :

- (8) l'on accorde moins de points au facteur «demande dans la profession» et l'on élimine les points actuellement attribués au facteur «profession désignée».

E. Qualités du ménage

Selon certains témoins, le système de points devrait permettre de tenir compte du potentiel économique des conjoints des requérants principaux. Le Comité reconnaît pleinement l'importance de la contribution de ces personnes à la bonne marche de leur propre foyer ainsi qu'à l'économie canadienne. Toutefois, on a reconnu devant le Comité qu'il est difficile, sur le plan pratique, de reconnaître cette contribution sans faire preuve de discrimination à l'égard des requérants célibataires. Le Comité suggère que les qualités des conjoints pourraient être reconnues de façon équitable en donnant au concept de «qualités personnelles» un sens plus large. Il semble que les directives administratives se rapportant à ce facteur d'appréciation permettent actuellement aux agents des visas de prendre en considération les caractéristiques des personnes à charge du requérant principal⁽⁵⁾.

Le Comité recommande donc que :

- (9) le facteur d'appréciation intitulé «qualités personnelles» soit éliminé et remplacé par un facteur intitulé «adaptabilité», permettant de prendre en compte, dans l'appréciation, le potentiel économique du ménage (par exemple, l'instruction, la formation ou l'expérience de vie ou de travail du conjoint). Sur le plan pratique, l'agent des visas chargé de l'entrevue devrait avoir la possibilité de déterminer le nombre de points attribués pour refléter ce

L'amélioration la plus importante [au système de points] [...] serait de prendre en compte la contribution économique des femmes au ménage [...] Un très fort pourcentage de femmes entrent au Canada à titre de personnes à charge et ne sont donc pas évaluées. Mais elles contribuent au revenu du ménage. Un fort pourcentage d'entre elles entrent dans la population active. Il y aurait donc de bonnes raisons de prendre en compte leurs compétences et leurs diplômes [...]

Sheila Fagan
Directrice de la Recherche
Ministère des Pêches et des Océans
Vancouver

Au sujet du système de points, je préférerais en accorder davantage à des facteurs qui, je pense, influencent la capacité de trouver un emploi et de s'intégrer; par exemple, la connaissance de l'anglais ou du français ou de ces deux langues, le niveau d'instruction et l'expérience professionnelle. Je minimiserais l'importance de l'occupation envisagée et du groupe professionnel.

William Marr

Université Wilfrid Laurier

Waterloo

D. Profession

jeunes recevraient un plus grand nombre de points que ceux qui sont plus âgés. De plus, l'on devrait envisager la possibilité de fixer une limite d'âge de moins de 44 ans.

Comme on l'a noté dans la section précédente, les besoins varient selon le marché du travail régional, souvent de façon marquée. Le facteur d'appréciation «profession désignée» a pour objet de répondre à ces besoins et notamment de pallier le manque chronique de personnel qualifié dans certains secteurs. Le système actuellement en place, qui permet de définir ces besoins et de réagir à l'évolution des conditions du marché du travail, ne fonctionne pas toujours aussi efficacement qu'il le devrait à cause des lenteurs administratives et de l'impossibilité d'établir directement un lien entre requérants et postes vacants. Par conséquent, comme il a été recommandé plus tôt, le Comité est d'avis que les provinces et les entreprises devraient participer davantage à la sélection des travailleurs qui possèdent des

Le système de points existant accorde énormément d'importance aux critères liés à la demande dans la profession. On attribue des points pour la longueur de la formation requise dans la profession du requérant, l'expérience professionnelle ainsi que la demande relative dans la profession. Des points sont également octroyés lorsque le requérant a un emploi réservé ou peut occuper un poste dans une profession désignée par une province parce qu'il y a une pénurie chronique de main-d'œuvre dans ce secteur. Même si ces facteurs d'appréciation ont sans aucun doute leur importance, il y a certains chevauchements. Par ailleurs, étant donné que bien des travailleurs étrangers ne conservent pas la profession qu'ils avaient l'intention de pratiquer, ces critères sont des indicateurs d'adaptabilité auxquels on accorde trop d'importance. De plus, étant donné qu'à l'avenir il faut s'attendre à ce qu'une certaine partie de la population change plus souvent d'activité professionnelle, on devrait accorder plus d'importance à des compétences plus générales, comme l'instruction et la langue, considérées comme de meilleurs indicateurs de réussite économique.

Le système de points devrait refléter nos politiques nationales en matière d'éducation, qui accordent de l'importance à l'éducation postsecondaire et à la formation. À cette fin, le Comité recommande que :

- (6) L'on établisse un nouveau barème de points pour les études. Selon ce barème, des points (maximum de cinq) devraient être attribués aux requérants qui ont un diplôme d'études secondaires, à condition que ce diplôme donne accès à une formation ou à des études postsecondaires. Des points supplémentaires devraient être attribués à ceux qui ont terminé divers programmes après les études postsecondaires.

C. Âge

Les témoins ont laissé entendre au Comité que l'âge des personnes nées à l'étranger peut également affecter de façon limitée l'incidence économique de l'immigration. Dans ce contexte, on a avancé l'idée d'attirer davantage des travailleurs étrangers plus jeunes car ils contribuent à l'économie pendant une plus longue période que ceux qui sont plus âgés. De plus, on a fait remarquer au Comité qu'une population active plus jeune pourrait alléger le fardeau financier que représente notre régime de retraite public au fur et à mesure que la population vieillit.

À l'heure actuelle, on attribue automatiquement un total de 10 points à tous les requérants entre 21 et 44 ans dont la situation économique est évaluée. On déduit 2 points par an dans le cas des requérants âgés de moins de 21 ans et de plus de 44 ans. Autrement dit, aucun point n'est attribué aux requérants de moins de 17 ans ou de plus de 48 ans.

Afin d'attirer au Canada des travailleurs étrangers plus jeunes, le Comité recommande que :

- (7) Les points au titre de l'âge soient attribués selon un système différent. Le groupe d'âge privilégié serait toujours celui des 21 à 44 ans mais, au sein de ce groupe, les requérants plus

Si vous pouvez attirer des gens plus jeunes que ceux de la génération du baby-boom, quand ces derniers atteindront l'âge de la retraite, les plus jeunes feront encore partie de la population active et pourront contribuer aux retraites. C'est là l'intérêt économique d'attirer des immigrants plus jeunes.

Neil Swan
Université Queen's et
gouvernement du Canada

[...] toutes choses étant égales par ailleurs, j'aimerais que les immigrants soient plus jeunes [...] ce serait bénéfique à plus long terme.

Don DeVoretz
Université Simon Fraser
Vancouver

Encadré 2 Critères de sélection fédéraux actuels

| Nombre maximum de points | Description | Critères de sélection |
|--------------------------|---|--|
| 10 | Les personnes entre 21 et 44 ans ont droit à 10 points. On soustrait deux points par an dans le cas de requérants âgés de moins de 21 ans et de plus de 44 ans (par exemple, aucun point n'est octroyé aux requérants de 49 ans et plus). | Âge |
| 16 | Diplôme d'études secondaires, 5 points (10 points si ce diplôme donne normalement accès à l'université); diplôme ou certificat d'études postsecondaires, 13 points; diplôme universitaire, 15 points; diplôme universitaire de deuxième ou de troisième cycle, 16 points. | Instruction |
| 18 | Les points sont attribués en fonction du nombre d'années de formation officielle requises dans la profession du requérant. On octroie la totalité des points si la durée de cette formation officielle est de plus de dix ans. | Préparation professionnelle spécifique |
| 8 | Des points sont attribués pour l'expérience selon le niveau de spécialisation de l'activité professionnelle en question. Une longue expérience dans une profession peu spécialisée ne permet pas d'obtenir des points. | Expérience |
| 10 | Les requérants doivent être capables d'occuper un poste entrant dans l'une des catégories de la Liste générale de professions (comportant actuellement environ 180 professions). Si un requérant n'obtient aucun point à ce titre (à moins d'avoir un emploi réservé), sa demande ne sera pas examinée. | Facteur Demande dans la profession |
| 10 | Dix points sont attribués pour le facteur «emploi réservé». Les requérants qui ont les compétences requises dans une profession désignée par une province et qui acceptent de s'y établir obtiennent jusqu'à 10 points. | Facteur Emploi réservé ou profession désignée |
| 15 | Des crédits sont attribués en fonction de l'aptitude des requérants à parler, lire ou écrire l'anglais et/ou le français. Ces crédits sont ensuite convertis en points (0-1 crédit, 0 point; 2-5 crédits, 2 points; et si le nombre de crédits dépasse 5, un point par crédit). | Langue |
| 10 | L'agent des visas peut évaluer «l'adaptabilité, la motivation, l'esprit d'initiative et l'ingéniosité» dont peut faire preuve un requérant et lui accorder à ce titre un maximum de 10 points. | Qualités personnelles |
| 10 | Afin de contrôler le flux d'immigrants indépendants, on accorde aux requérants de 1 à 10 points d'appréciation. On peut hausser la valeur numérique de ce facteur lorsque les niveaux d'immigration baissent, et vice versa. | Facteur démographique (contrôle du flux d'immigration) |
| 107 | Total | |

Les requérants qui déposent une demande à titre de travailleurs qualifiés doivent obtenir 70 points pour être admis dans la catégorie d'immigrants indépendants (les travailleurs indépendants obtiennent 30 points si leur situation correspond à la définition). Ceux qui ont au Canada des parents proches (parents aidés) doivent obtenir 65 points. Les gens d'affaires doivent obtenir au moins 25 points pour être admis.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada, *Guide de l'immigration, Sélection et contrôle*, novembre 1994, chapitre 4.

B. Instruction

Le niveau de scolarité est un autre facteur important de la capacité d'adaptation des immigrants dont la contribution économique est évaluée. Dans toute la population active, il existe un lien direct entre le niveau d'instruction et la réussite professionnelle. En moyenne, ceux qui ont obtenu un diplôme universitaire gagnent plus, par exemple, que ceux qui ont quitté l'école à la fin de leurs études secondaires ou avant. D'après les données présentées au Comité, en 1988, la moyenne du revenu d'emploi des personnes nées à l'étranger et reçues à titre d'immigrants indépendants ou dans la catégorie famille en 1981 et 1985, a généralement augmenté en proportion des années de scolarité, quelle que soit la catégorie d'immigration. Au sein de la population active, les gens qui possèdent un niveau d'instruction plus élevé ont également tendance à mieux se tirer d'affaire que ceux qui sont moins instruits, grâce aux perspectives d'emploi plus nombreuses s'ouvrant à eux et ils se retrouvent moins souvent au chômage.

Au cours des dernières années, on a pu constater que la demande en main-d'oeuvre plus instruite et plus qualifiée a augmenté et on s'attend à ce que cette tendance persiste. Selon certaines prévisions sur l'emploi, près de la moitié des nouveaux emplois qui seront créés au cours de cette décennie devraient s'adresser à des gens qui accumulent plus de 16 années de scolarité et de formation⁽⁴⁾. Dans bien des cas, cela correspond à un diplôme universitaire. Malgré cela, le système de points qui existe actuellement attribue un maximum de 16 points au niveau d'instruction : 5 points aux requérants qui ont obtenu un diplôme d'études secondaires qui ne donne normalement pas accès à l'université, et 10 points si ce diplôme permet normalement de faire des études universitaires. Par ailleurs, on ne fait aucune distinction entre les diplômes universitaires de deuxième et de troisième cycles et aucun point d'appréciation n'est attribué aux requérants qui détiennent plusieurs diplômes universitaires.

[...] mettre encore plus de pointage sur la scolarité, qui devrait être le meilleur indicateur de la capacité de s'adapter. Toutes les fois qu'on a fait des études sur l'accès aux emplois, la durée des emplois [...] la scolarité reste toujours une variable extrêmement importante.

Jean Renaud

Université de Montréal.

double emploi et de donner plus d'importance aux facteurs qui semblent être les meilleurs indicateurs d'adaptabilité. En règle générale, les témoins estimaient que la structure d'évaluation existante accorde trop d'importance aux qualifications professionnelles, au détriment de la langue, du niveau d'instruction et de l'âge.

A. Langue

La capacité de communiquer dans l'une des deux langues officielles du Canada, ou les deux, semble avoir un impact significatif sur la rémunération à laquelle peuvent prétendre les personnes nées à l'étranger, au cours de leur carrière au sein de la population active canadienne. Ces compétences linguistiques vitales élargissent les perspectives d'emploi, assurent une meilleure rémunération et rendent plus facile l'adaptation aux conditions du marché. De plus, si les personnes sélectionnées sur la base de la contribution qu'elles peuvent faire à l'économie possèdent déjà les compétences linguistiques requises, il n'est pas nécessaire de leur consacrer autant de ressources pour les aider à s'intégrer à la population active canadienne. Par conséquent, on peut utiliser ces fonds, qui sont rares, pour aider un plus grand nombre d'immigrants qui ne sont pas sélectionnés sur cette base et qui ne peuvent trouver d'emploi parce qu'ils sont sans compétences linguistiques adéquates.

Le Comité recommande que :

- (5) comme la connaissance d'une des langues officielles joue un rôle si important dans l'adaptation des immigrants dont la contribution économique au Canada est évaluée, on devrait attribuer plus de points aux requérants principaux capables de parler, lire et écrire l'anglais et/ou le français. De plus, pour être admis, les requérants principaux devraient pouvoir démontrer qu'ils ont des connaissances linguistiques minimales.

[...] si vous vous demandez, en consultant les résultats du recensement canadien de 1991, quelle est la sanction découlant de l'ignorance de l'anglais ou du français dans une province donnée, vous vous rendez compte que c'est comme payer un supplément de 14 p. cent d'impôt sur le revenu à perpétuité.

Don DeVoretz
Université Simon Fraser
Vancouver

MODIFICATIONS DU SYSTÈME DE POINTS

Pour tenter d'atteindre les objectifs à caractère économique de la politique canadienne sur l'immigration, le Canada sélectionne les immigrants en se fondant sur ses besoins en main-d'oeuvre qualifiée, en créateurs d'emplois et en capitaux d'investissement. Les critères de sélection qui constituent le système de points sont appliqués aux catégories d'immigrants dont le potentiel économique est évalué (c'est-à-dire, immigrants indépendants, parents aidés et gens d'affaires). Ces critères sont entrés en vigueur en 1967 et ont été révisés plusieurs fois depuis. En vertu de l'Entente Canada-Québec, le Québec établit ses propres critères pour la sélection des personnes qui immigreront au Québec dans la catégorie des indépendants. Par conséquent, aucune des recommandations formulées dans la présente partie ne concerne le système de points du Québec.

Dans le cadre du système fédéral actuel, résumé dans l'encadré 2, on attribue des points pour évaluer des caractéristiques d'ordre général (âge, niveau d'instruction, compétences linguistiques et qualités personnelles) ainsi que des facteurs liés à l'emploi (le fait qu'un requérant ait déjà un emploi réservé, son expérience professionnelle et la formation connexe, de même que la demande relative de main-d'oeuvre dans une profession donnée). Dans le cadre du système actuel, des points d'appréciation sont également attribués en vertu d'un critère «démographique», censé constituer un mécanisme de contrôle du flux de l'immigration et finalement, faire baisser le seuil d'admission lorsque les niveaux tombent au-dessous des objectifs établis. Sur les 107 points qu'il leur est possible d'accumuler, les requérants indépendants doivent avoir un total de 70 points (les travailleurs indépendants reçoivent 30 points si leur situation correspond à la définition), les parents aidés, 65 points et les entrepreneurs et investisseurs, 25 points, pour être admis.

La plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité ont déclaré que le système de points en vigueur actuellement devrait être modifié, afin d'éliminer des conditions qui font

Le Comité reconnaît qu'il est important de se doter d'une politique sur l'immigration assurant une répartition régionale équilibrée; toutefois, il est également conscient des difficultés pratiques que cela soulève. Les personnes nées à l'étranger, tout comme les Canadiens et les Canadiennes de souche, sont libres de circuler d'une province à l'autre, et le Comité s'oppose à toute mesure qui restreindrait cette liberté. De son point de vue, au lieu de faire de la destination choisie par un immigrant une condition de l'approbation de sa demande, les gouvernements provinciaux ainsi que les entreprises, les premiers intéressés par l'immigration, peuvent contribuer davantage à assurer une répartition régionale équilibrée des immigrants en leur fournissant des informations. Il faut renseigner les personnes nées à l'étranger sur les services et les débouchés dont ils pourraient bénéficier dans telle ou telle ville ou région du pays.

Pour davantage permettre aux provinces et aux territoires de combler leurs besoins en matière d'immigration, le Comité soutient le gouvernement dans son intention de créer une nouvelle catégorie d'immigrants, appelée «candidats provinciaux ou territoriaux».

Le Comité recommande que :

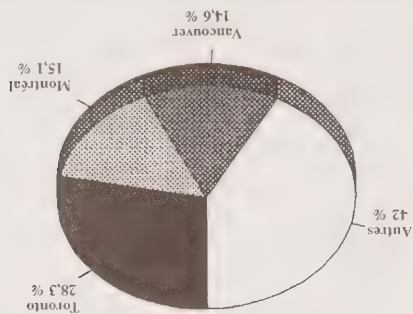
- (4) les gouvernements provinciaux défendent davantage leurs intérêts et participent plus activement au recrutement d'immigrants possédant les qualifications professionnelles nécessaires pour pallier une pénurie de main-d'œuvre chronique. Par ailleurs, on devrait encourager les entreprises à collaborer avec les provinces à la définition des besoins. À cet égard, le Comité soutient le gouvernement dans son intention de créer une nouvelle catégorie d'immigrants appelée «candidats provinciaux ou territoriaux». Après consultation avec les provinces et territoires, le gouvernement devrait envisager la possibilité d'augmenter, dans ses futurs plans, le nombre de personnes nées à l'étranger pouvant figurer dans cette catégorie.

immigrants ont choisi de vivre dans l'un des trois grands centres urbains du Canada.

Tout comme les témoins, le Comité s'inquiète de l'impact, sur les grandes villes canadiennes, d'une répartition régionale mal équilibrée de l'immigration. Les décideurs sont depuis longtemps aux prises avec ce problème; cependant, si on veut être réaliste, il faut admettre que les personnes nées à l'étranger vont généralement vouloir résider dans les régions du pays où les perspectives d'emploi sont les meilleures et où on va les aider au mieux à s'établir. Comme l'illustre le tableau 3, ces lieux de résidence correspondent généralement aux principaux centres urbains du Canada.

Les témoins ont fait plusieurs suggestions visant à aboutir à une répartition régionale de l'immigration plus uniforme : les provinces pourraient participer plus directement au recrutement d'étrangers possédant les compétences dont elles ont besoin, et on pourrait prendre des mesures d'incitation dans certaines régions, par exemple, garantir une formation linguistique. On a également suggéré d'accorder aux entreprises le droit de recruter directement des immigrants, ce qui reviendrait essentiellement à ne pas tenir compte du système de points, afin d'attirer des travailleurs spécialisés. On a toutefois fait remarquer au Comité que, même s'il est important d'assurer une répartition régionale plus équilibrée de l'immigration, il faudrait aussi veiller à ne pas instituer de politique qui restreigne la mobilité de la main-d'œuvre.

Tableau 3
Répartition de l'immigration dans les
grands centres urbains en 1993



Source : Citoyenneté et Immigration Canada et la Bibliothèque du Parlement

trésor. Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont soutenu qu'on devrait dorénavant accorder une place plus importante aux immigrants dont la situation économique est évaluée, mais qu'il devrait également y avoir un équilibre entre cette catégorie et celles qui n'ont aucun

Comme on l'a vu ci-dessus, d'ici à la fin de la décennie, le gouvernement a l'intention d'augmenter graduellement la proportion de personnes nées à l'étranger qui sont sélectionnées sur la base de la contribution qu'elles peuvent apporter à l'économie du Canada. Le Comité appuie ce changement de politique et recommande que :

- (3) dans les prochains plans d'immigration, on prévoit que le nombre d'immigrants dont la situation économique est évaluée et de ceux qui entrent dans d'autres catégories (à l'exclusion des réfugiés) reste à peu près le même.

C. Répartition régionale

On a rappelé au Comité que, quel que soit le niveau d'immigration ou la composition de notre contingent annuel d'immigrants, la répartition des personnes nées à l'étranger dans tout le Canada est loin d'être uniforme. En 1993, environ 2 p. cent de notre contingent annuel d'immigrants se sont établis dans la région de l'Atlantique, 28 p. cent dans les provinces de l'Ouest et 70 p. cent au centre du pays. En poussant plus loin la ventilation des données (voir le tableau 3), on s'aperçoit que près des trois cinquièmes des

Source : Citoyenneté et Immigration Canada et la Bibliothèque du Parlement



Si l'on veut tenir compte des facteurs mentionnés à propos de la capacité de soutien, alors, tant que l'on ne recourt pas à l'argent comme mesure d'incitation, et tant que l'on ne contrevient pas à la Charte, garantir à quelqu'un une place dans un cours de langue, à condition qu'il s'installe à Kelowna, à Barrie ou ailleurs, est tout à fait approprié pour faire en sorte qu'il y aille. Je ne sais pas cependant pendant combien de temps il va rester à cause de cela.

Don DeVoretz
Université Simon Fraser
Vancouver

[...] on ne devrait pas mettre des bâtons dans les roues aux gens qui changent d'emploi une fois arrivés au Canada [...] il est inefficace de créer des difficultés à quelqu'un qui veut changer d'emploi, de profession, de patron ou de lieu de résidence.

William Marr
Université Wilfrid Laurier
Waterloo

caractère économique de la politique si les niveaux d'immigration variaient moins, car la population déjà établie au Canada se montrerait probablement plus accueillante vis-à-vis des nouveaux arrivants.

Le Comité recommande donc que :

- (2) les niveaux d'immigration soient établis dans le cadre d'objectifs à long terme et restent aussi stables que possible d'année en année.

B. Catégories d'immigration

La proportion des immigrants appartenant à des catégories dont la situation économique est évaluée par rapport à ceux qui ne font pas l'objet de cette évaluation est une question qui a été soulevée à maintes reprises au cours des audiences. Comme le démontre le tableau 2, la proportion de personnes nées à l'étranger dont la situation économique est évaluée (y compris les conjoints et les personnes à charge) a énormément fluctué depuis 1980. Pendant pratiquement toute cette période, cette catégorie a représenté bien moins de 50 p. cent de notre contingent annuel d'immigrants (à l'exclusion des réfugiés). Cette situation est particulièrement évidente pendant la période entre 1983 et 1986, où les personnes nées à l'étranger et appartenant à la catégorie des immigrants indépendants (y compris les parents aidés) devaient au moins faire valoir le fait qu'ils avaient un emploi réservé pour obtenir un visa. Les catégories d'immigrants dont la situation économique est évaluée ont constitué, pendant toute cette période, bien moins de 20 p. cent de notre contingent annuel d'immigrants (à l'exclusion des réfugiés), et ce pourcentage est même tombé sous les 10 p. cent en 1986.

Il ne fait aucun doute que l'équilibre entre les immigrants dont la situation économique est évaluée et ceux qui sont classés dans d'autres catégories a un effet sur l'incidence économique de l'immigration. Comme on l'a noté dans la première section de notre rapport, les travailleurs nés à l'étranger dont la situation économique est évaluée ont tendance à obtenir une rémunération plus élevée que la moyenne et font une contribution nette plus importante au

La diminution de la contribution [économique] est due pour moitié au moins à [...] l'augmentation du nombre de personnes qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation économique [...] dans les années soixante-dix, la proportion était d'environ 50/50 [...] au milieu des années quatre-vingt, presque tous les immigrants appartenant à la catégorie famille. On hérite aujourd'hui de la politique des années quatre-vingt qui se désintéressait des immigrants économiques.

Don DeVoretz

Université Simon Fraser

Vancouver

personnes en avril 1995). Il est extrêmement difficile, voire impossible, de déterminer le niveau optimal d'immigration, et le Comité s'est essentiellement vu conseiller de continuer dans la même voie et de tenir compte de la nécessité de maintenir un programme financièrement gérable et un flux d'immigrants qui puisse être correctement absorbé.

En dépit des arguments économiques en faveur de la hausse des niveaux, le Comité pense que le gouvernement doit également tenir compte de toute une série de questions liées à l'établissement des immigrants et à la société en général pour déterminer le niveau d'immigration au Canada.

En conséquence, le Comité recommande que :

- (1) Le gouvernement maintienne le niveau d'immigration fixé pour 1996 et se contente de suivre une politique modérément expansionniste, sous réserve de consultations et d'accords solides avec les provinces, et à condition qu'il existe des niveaux de financement adéquats afin d'assurer les services d'établissement nécessaires pour accueillir un niveau plus important d'immigrants.

La plupart de ceux qui ont comparu devant le Comité ont appuyé l'élaboration d'une stratégie à long terme en matière de niveaux d'immigration, quels qu'ils soient. Aux dires de certains témoins, l'ancienne façon de gérer le flux des immigrants, par l'ouverture puis la fermeture des frontières, ne sert qu'à régler l'entrée des personnes nées à l'étranger dont la situation économique est évaluée; le plus souvent, cette façon de faire perturbe l'équilibre entre les différentes catégories. La vision globale de la question ne permet pas, non plus, de prendre en considération les diverses conditions économiques qui existent au Canada. Si on adopte une perspective nationale, il devient impossible de tenir compte du marché du travail, qui n'est pas le même d'une région à l'autre, phénomène qui persiste même durant une récession économique. On a également signalé au Comité, et c'est un fait qui est peut-être de la première importance, qu'on pourrait sans doute mieux atteindre les objectifs sans

[...] on a commis une erreur en 1982 quand on a durci les critères dans la catégorie des immigrants indépendants car cela revenait évidemment à favoriser l'immigration dans la catégorie famille. Et comme la catégorie famille est en fait généralement synonyme de revenu inférieur à la moyenne, de périodes plus fréquentes de chômage, etc., cela a aussi pour le moins faussé l'idée qu'ont les gens de l'incidence des immigrants sur l'économie.

William Marr
Université Wilfrid Laurier
Waterloo

[...] il vaut beaucoup mieux avoir une politique à long terme qui maintienne un flux d'immigration assez régulier [...] Les recherches sur l'acceptance des minorités visibles ont montré qu'un afflux rapide stimule les préjugés, mais que si l'afflux est régulier, la population s'habitue peu à peu, les préjugés ne s'accroissent pas et la tolérance est meilleure.

Neil Swan
Université Queen's et
gouvernement du Canada

NIVEAUX ET COMPOSITION

En novembre de cette année, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a déposé le plan d'immigration à court terme du gouvernement pour la période 1996-2000. Selon le document, le gouvernement compte émettre, en 1996, entre 195 000 et 220 000 visas à des personnes nées à l'étranger, c'est-à-dire un peu plus que le nombre d'entrées annuelles au cours des cinq dernières années. Pendant le reste de la décennie, les niveaux continueront à être fixés annuellement. L'objectif prévu à long terme par le gouvernement en novembre 1995 est de 1 p. cent de la population (soit environ 295 300 personnes en avril 1995), tout dépendant de notre capacité à absorber ce flux⁽³⁾. Pour ce qui est de la composition, une plus grande importance devrait être accordée aux catégories d'immigrants dont la situation économique est évaluée; à partir de 1997, le pourcentage représenté par ce groupe dans l'immigration annuelle totale (réfugiés non compris) devrait passer de 50 p. cent en 1995 à 53 p. cent en l'an 2000. Les pourcentages des catégories famille et autres (c'est-à-dire aides familiaux résidents, immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée, immigrants bénéficiant de mesures d'ordre humanitaire) devraient passer respectivement à 44 p. cent et 3 p. cent au cours de cette période. Pour 1996, le niveau annoncé dans le plan varie entre 24 000 et 32 300 réfugiés, soit un peu plus que les entrées prévues pour l'année précédente. Le plan de 1996 ne fournit pas de prévisions à long terme concernant les réfugiés.

A. Niveaux

La plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité ont abordé la question des niveaux d'immigration mais, personne ne s'en étonnera, les opinions étaient quelque peu divergentes quand il s'agissait de dire que devraient être ces niveaux; les suggestions allaient de 150 000 immigrants jusqu'à 1 p. cent de la population (soit environ 295 300

... Les Canadiens pourraient fort bien établir un niveau donné d'immigration sans pratiquement jamais le changer. Du point de vue de l'économie et de la démographie, il importe peu que le niveau se situe à 150 000, 200 000 ou 250 000 personnes.

William Marr

Université Wilfrid Laurier

Waterloo

Je soupçonne qu'il ne serait pas facile de prétendre que le Canada pâtirait d'une augmentation du nombre d'immigrants économiques, c'est-à-dire d'indépendants... De ce fait, je dirais probablement que 250 000 est un chiffre satisfaisant... D'un point de vue social, il pourrait être légitime d'en accepter moins.

Dwayne Benjamin

Université de Toronto

[J]e dirais qu'il faut accroître le nombre d'immigrants si l'on prévoit une solide croissance économique, comme celle que connaît la Colombie-Britannique, mais qu'il faudrait probablement s'en tenir à environ 217 000 si la conjoncture économique nationale continuait d'être celle de l'Ontario.

Don DeVoretz

Université Simon Fraser

Vancouver

plus faible participation à la vie active de la part de certains travailleurs des catégories qui ne font pas l'objet d'une évaluation économique. Inutile de dire que le Comité est conscient que les réfugiés et les membres des catégories famille et catégories désignées ne sont pas admis au Canada sur la base de leur contribution économique et, par conséquent, ne doivent pas être jugés dans cette perspective. Même si les témoignages présentés au Comité laissent penser que les retombées économiques de l'immigration ont diminué récemment (spécialement depuis le début des années 80), le Comité reste convaincu que l'immigration continue d'être économiquement bénéfique pour le Canada. En outre, bien qu'on lui ait assuré que la composante économique de notre programme actuel est bien supérieure à ce qui se fait ailleurs dans le monde (voir l'encadré 1), le Comité considère qu'avec des améliorations supplémentaires, il sera encore possible d'obtenir de meilleurs résultats.

vieillesse, pensions, santé et éducation⁽²⁾); sa contribution nette est donc de 11 970 \$. Les chiffres s'appliquant aux ménages canadiens de naissance étaient respectivement estimés à 20 259 \$, 10 102 \$ et 10 157 \$. Autrement dit, on considère qu'en 1990 chaque ménage d'origine étrangère a transféré, en moyenne, approximativement 1 813 \$ à la population née au Canada; globalement, le transfert équivalait à environ 2,6 milliards de dollars en 1990.

La plupart des témoins appuyaient la principale prémisse de *Diminishing Returns* voulant que l'incidence économique de l'immigration, particulièrement depuis le début de la dernière décennie, est légèrement moindre qu'elle ne l'était précédemment. Même si la défense de ce point de vue ne se fondait pas toujours sur le contenu de l'ouvrage, les meilleures démonstrations en ce sens présentées au Comité s'appuyaient sur l'évolution des revenus des personnes nées à l'étranger. Si on en croit les résultats de recherches déposés devant le Comité, les revenus, réels ou prévus, des immigrants de fraîche date ont diminué par rapport à ceux de leurs prédécesseurs. Le revenu initial des travailleurs d'origine étrangère, hommes et femmes, qui sont entrés au Canada avant 1971 était comparable à celui des travailleurs canadiens de naissance.

Les travailleurs nés à l'étranger qui sont arrivés après 1971 avaient un revenu initial relativement moins élevé. D'après certaines estimations, en 1986, le revenu initial des femmes nées à l'étranger était d'environ 10 p. cent inférieur à celui des Canadiennes de naissance, et cette différence était d'environ 20 p. cent dans le cas des hommes nés à l'étranger. Malgré ce désavantage initial, le revenu de ces travailleurs nés à l'étranger semble finir par rattraper et même dépasser celui de la population canadienne de naissance. On estime que les femmes y mettent environ 10 ans et les hommes environ 12 ans. Les femmes nées à l'étranger qui sont membres d'une profession libérale font exception car, selon les témoignages recueillis, elles souffrent d'un désavantage

Quand on compare les immigrants qui sont arrivés avant 1971 à ceux qui sont arrivés plus tard, on constate une évolution. L'origine et la catégorie des immigrants ont changé et le flux d'immigration a donc évolué; cela porte à croire que leurs perspectives matérielles ne seront pas aussi bonnes que celles des immigrants précédents.

Sheila Fagnan
Directrice de la recherche
Ministère des Pêches et des Océans
Vancouver

(2) Manifestement, compte tenu de l'important écart entre les revenus et les dépenses et l'existence d'un important déficit en 1990, ces données ne tiennent pas compte de toutes les dépenses publiques. Plus particulièrement, pour ce qui est des services publics, ces statistiques n'incluent pas le coût de notre programme d'immigration, notamment les frais d'établissement.

(1) On notera que cela ne s'applique pas au recours à l'assistance sociale de la part des femmes nées à l'étranger.

Canadiens et les Canadiennes de naissance au programme d'assurance-chômage ou d'assistance sociale. On a constaté toutefois que les immigrants arrivés au Canada entre 1986 et 1990 étaient autant portés à recourir à ces programmes que la population canadienne de naissance; autrement dit, ils avaient plus tendance que leurs prédécesseurs à se prévaloir de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale. On a laissé entendre au Comité que cette tendance peut être attribuée en partie, du moins en ce qui a trait à l'assistance sociale, au pourcentage plus élevé de réfugiés dans ce groupe d'immigrants arrivés de fraîche date.

Le Comité a également été informé que, bien que les personnes nées à l'étranger se prévalent généralement moins souvent de ces programmes de transfert que les Canadiens de naissance, la fréquence de leur utilisation, particulièrement pour ce qui est de l'assurance-chômage, croît proportionnellement à la durée du séjour au Canada⁽¹⁾, malgré l'amélioration de la situation économique des intéressés. Peut-être que les immigrants finissent-ils par avoir plus d'information sur ces programmes.

On a une perspective plus vaste et plus complète de l'incidence de l'immigration sur les programmes sociaux lorsqu'on examine l'incidence nette des personnes nées à l'étranger sur le trésor public. Dans ce contexte, on a rappelé au Comité que les personnes nées à l'étranger sont non seulement des consommateurs de services publics, mais également des contributeurs. Les statistiques portant sur les personnes nées à l'étranger qui sont arrivées au Canada entre le début de l'après-guerre et 1991, démontrent qu'en moyenne, leur contribution positive nette aux deniers publics est supérieure à celle des Canadiens et Canadiennes de naissance. On estime qu'en 1990 un ménage d'immigrants a versé en moyenne 22 528 \$ en impôts (impôt sur le revenu, impôts fonciers, taxe de vente, etc.) et consommé 10 558 \$ en services publics (allocations familiales, crédits d'impôt pour enfants, sécurité de la

La principale thèse de mon article est la suivante : vu que les immigrants sont jeunes et en bonne santé au moment de leur arrivée, on peut s'attendre à ce que la population née au Canada bénéficie de leur apport sous forme d'un transfert net de fonds publics pendant une assez longue période de temps après leur arrivée.

Ather Akbari
Université St. Mary's
Halifax

CONJONCTURE ÉCONOMIQUE RÉCENTE

Les témoignages présentés au Comité font état de ce que l'immigration, dont l'ampleur de l'incidence sur l'économie canadienne reste toutefois difficile à évaluer, stimule la croissance économique. En faisant augmenter la population, l'immigration accroît la demande de produits et services au sein de l'économie canadienne et stimule également les investissements et l'emploi. Toutefois, toutes les personnes d'origine étrangère qui se présentent sur le marché canadien du travail ne trouvent pas forcément un emploi immédiat. Par conséquent, comme on l'a dit au Comité, cela peut, dans une faible proportion, sans doute, contribuer à une hausse du taux de chômage.

Le Comité s'est laissé dire que, dans l'ensemble, compte tenu de la taille de l'économie canadienne et des niveaux d'immigration jugés acceptables par la population canadienne, l'incidence économique globale de l'immigration est positive, quoique proportionnellement faible par personne; certains croient même qu'elle est en régression.

Comme l'ouvrage *Diminishing Returns* était le principal sujet des audiences du Sous-comité, il n'est pas surprenant que la plus grande partie des témoignages ont porté sur les flux d'immigration depuis 1980. Dans cette perspective, il a été question de l'incidence globale de l'immigration sur le trésor, du recours des personnes nées à l'étranger à des programmes de transfert particuliers (notamment l'assurance sociale et l'assurance-chômage) au cours des dernières années; et de la récente évolution des revenus des personnes nées à l'étranger.

Certains parmi la population canadienne croient que les personnes nées à l'étranger se prévalent de façon exagérée du filet de sécurité sociale, plus particulièrement de l'assistance sociale. Les témoignages entendus au Comité infirment ce point de vue. Les dernières recherches en la matière n'indiquent aucunement que, relativement parlant, les personnes nées à l'étranger ont davantage recours que les

[...] quand on examine les recensements et autres informations, on constate que les immigrants font encore une petite contribution positive à l'économie. Le titre *Diminishing Returns* montre que ce résultat positif va en s'amenuisant.

Don DeVoretz
Université Simon Fraser
Vancouver

[...] on ne trouve nulle part, dans toutes ces statistiques, des données qui montreraient que les immigrants recourent plus souvent que les Canadiens et les Canadiennes de naissance à l'assistance sociale [...] même lorsque l'on prend en compte l'âge et toutes sortes d'autres facteurs du même genre.

[...] les immigrants recourent moins souvent à l'assurance-chômage. C'est un fait qui reste vrai dans toutes les analyses statistiques [...] On constate aussi une augmentation de la dépendance, car les immigrants arrivés récemment recourent plus souvent à l'assurance-chômage.

Dwayne Benjamin
Université de Toronto

experts, dont beaucoup avaient rédigé des articles figurant dans cet ouvrage. Les observations formulées par les intervenants se sont avérées plutôt favorables à la politique d'immigration du Canada, même si plusieurs propositions visant à polir les éléments économiques du programme ont été faites. Les membres du Sous-comité remercient tous ceux qui ont contribué de leur opinion éclairée sur le sujet à l'examen de cette question très importante. Une liste des témoignages est annexée à notre rapport.

Le présent rapport comprend quatre sections. La première fournit un aperçu de l'incidence économique de l'immigration, plus particulièrement de l'évolution des revenus des personnes nées à l'étranger, particulièrement de celles qui sont arrivées au Canada depuis 1980, et de leur incidence sur le trésor et le marché du travail. La section suivante porte sur les niveaux d'immigration et sur la composition des contingents annuels. La troisième section traite du système de points, et la dernière aborde deux sujets qui ont une influence sur l'adaptation des travailleurs étrangers au marché du travail canadien : la formation linguistique et la reconnaissance des diplômes étrangers.

[...] le taux d'immigration n'a eu que peu d'influence sur le taux de chômage global. Quand on fait l'expérience de hausser le niveau d'immigration, l'effet sur le chômage est limité et parfois, le taux de chômage diminue quand il y a un taux d'immigration plus élevé.

William Marr
Université Wilfrid Laurier
Waterloo

L'INCIDENCE ÉCONOMIQUE DE L'IMMIGRATION AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

INTRODUCTION

Il est généralement admis que l'immigration, à laquelle le Canada a amplement eu recours tout au long de son histoire, a exercé une influence à la fois grande et bonne sur l'économie canadienne. Ayant beaucoup évolué au fil des années, le programme d'immigration du Canada est aujourd'hui reconnu comme l'un des meilleurs, sinon le meilleur du monde. Le programme d'immigration actuel témoigne à la fois de la générosité et de la compassion du Canada et ouvre des perspectives d'avenir à ceux qui en bénéficient. Cette combinaison a largement contribué au patrimoine social et économique du Canada, et ceux qui ont franchi la frontière, tout comme la population résidente, en ont tiré des avantages économiques.

L'incidence économique de l'immigration a fait l'objet de nombreuses études et débats au cours des années, notamment à la conférence «Emerging Immigration Issues in Canada», tenue en juin 1994 à Victoria, en Colombie-Britannique. L'Institut de recherche C.D. Howe et la Laurier Institution ont colligé un grand nombre des rapports présentés à la conférence et les ont publiés en janvier 1995 dans l'ouvrage intitulé *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy* (ci-après appelé *Diminishing Returns*). À cause de l'intérêt considérable porté à l'incidence économique de l'immigration et parce que le gouvernement a annoncé en novembre 1994 son intention de modifier certains des éléments d'ordre économique du programme d'immigration, le Comité a conclu que la publication de *Diminishing Returns* était une occasion à saisir pour examiner d'autres aspects de la politique. En conséquence, le 2 mars 1995, un sous-comité a été chargé d'étudier l'ouvrage *Diminishing Returns* et d'en présenter un rapport.

De mars à juin 1995, le Sous-comité a entendu le témoignage sur l'incidence économique de l'immigration de plusieurs

Frank Buckley
George Mason School of Law
Arlington, Virginie

[...] le système d'immigration canadien est, de loin, supérieur à celui des États-Unis [...] Des études économiques comparant les deux pays montrent qu'en ce qui concerne le marché de l'immigration, les États-Unis n'arrivent pas à la cheville du Canada [...] Nous ne sommes pas parvenus à ce résultat en nous montrant uniquement intéressés [...] Nous offrons un généreux programme pour les réfugiés [...] Nous avons un système qui est juste et généreux, un système qui fonctionne aussi très bien.

Table des matières

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| CONJONCTURE ÉCONOMIQUE RÉCENTE | 3 |
| NIVEAUX ET COMPOSITION | 9 |
| A. Niveaux | 9 |
| B. Catégories d'immigration | 11 |
| C. Répartition régionale | 12 |
| MODIFICATIONS DU SYSTÈME DE POINTS | 15 |
| A. Langue | 16 |
| B. Instruction | 17 |
| C. Âge | 19 |
| D. Profession | 20 |
| E. Qualités du ménage | 21 |
| F. Contrôle des niveaux d'immigration | 22 |
| FACILITER L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE | 23 |
| A. Formation linguistique | 23 |
| B. Diplômes étrangers | 24 |
| CONCLUSION | 27 |
| RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS | 29 |
| RÉPONSE DU GOUVERNEMENT | 33 |
| OPINION DISSIDENTE | 35 |
| LISTE DES TÉMOINS | 41 |
| PROCÈS-VERBAUX | 43 |

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a procédé à l'étude sur un ouvrage intitulé *Diminishing Returns: The Economics of Canada's Recent Immigration Policy* publié par C.D. Howe et la Laurier Institution en janvier 1995.

**Sous-comité sur les conseillers en Immigration et
Diminishing Returns (Rapport du C.D. Howe et Laurier
Institution)**

PRÉSIDENT

Gar Knutson, député — Elgin—Norfolk

VICE-PRÉSIDENT

Sarkis Assadourian, député — Don Valley-Nord

MEMBRES

| | |
|-----------------------|------------------------|
| Stan Dromisky, député | — Thunder Bay—Atikokan |
| Art Hanger, député | — Calgary-Nord-Est |
| John Loney, député | — Edmonton-Nord |
| Oswaldo Nunez, député | — Bourassa |

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Christine Trauttmansdorff

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU SOUS-COMITÉ

Kevin Keir
Margaret Young

Sous-comité des *Diminishing Returns*

PRÉSIDENT

— Elgin—Norfolk

Gar Knutson, député

VICE-PRÉSIDENT

— Thunder Bay—Atikokan

Stan Dromiskyy, député

MEMBRES

— Don Valley-Nord
— Calgary-Nord-Est
— Edmonton-Nord
— Bourassa

Sarkis Assadourian, député
Art Hanger, député
John Loney, député
Osvaldo Nunez, député

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Susan Baldwin

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU SOUS-COMITÉ
(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Kevin Kerr
Margaret Young

Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

PRÉSIDENTE

Eleni Bakopanos, députée — Saint-Denis

VICE-PRÉSIDENTS

Stan Dromiskiy, député — Thunder Bay—Atikokan
Osvaldo Nunez, député — Bourassa

MEMBRES

Sarkis Assadourian, député — Don Valley-Nord
Mary Clancy, députée — Halifax
Bernie Collins, député — Souris—Moose Mountain
Maud Debien, députée — Laval-Est
Jay Hill, député — Prince George—Peace River
Val Meredith, députée — Surrey—White Rock—South Langley
Anna Terrana, députée — Vancouver-Est
Rose-Marie Ur, députée — Lambton—Middlesex

MEMBRES ASSOCIÉS

Colleen Beaumier, députée — Brampton
Simon de Jong, député — Regina—Qu'Appelle
Paul Forseth, député — New Westminster—Burnaby
Beryl Gaffney, députée — Nepean
Christiane Gagnon, députée — Québec
Sharon Hayes, députée — Port Moody—Coquitlam
Gar Knutson, député — Elgin—Nortfolk
John Loney, député — Edmonton-Nord

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Susan Baldwin

ATTACHÉE DE RECHERCHE DU COMITÉ

(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Margaret Young

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

CONCERNANT:

Premier rapport du Sous-comité des «Diminishing Returns»

Y COMPRIS:

Le Huitième rapport à la Chambre

RESPECTING:

First Report of the Sub-committee on Diminishing Returns

INCLUDING:

The Eighth Report to the House

En vente: Groupe Communication Canada — Edition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

tion de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président. Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de matériaux présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces matériaux.

INCIDENCE ÉCONOMIQUE DE L'IMMIGRATION
AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DES
DIMINISHING RETURNS

Huitième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et
de l'immigration

Eleni Bakopanos
présidente

Novembre 1995



Novembre 1995

Eleni Bakopanos
présidente

Huitième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et
de l'immigration

DIMINISHING RETURNS
PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DES

INCIDENCE ÉCONOMIQUE DE L'IMMIGRATION
AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA





HOUSE OF COMMONS
CANADA

IMMIGRATION CONSULTANTS: IT'S TIME TO ACT

**Ninth Report of the Standing Committee on
Citizenship and Immigration**



**Eleni Bakopanos
Chairperson**

December 1995



Publications Service

IMMIGRATION CONSULTANTS: IT'S TIME TO ACT

**Ninth Report of the Standing Committee on
Citizenship and Immigration**

**Eleni Bakopanos
Chairperson**

December 1995

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

AVL 3338

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Tuesday, November 7, 1995
Thursday, November 9, 1995
Tuesday, November 21, 1995
Thursday, November 23, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 52

Le mardi 7 novembre 1995
Le jeudi 9 novembre 1995
Le mardi 21 novembre 1995
Le jeudi 23 novembre 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108 (2), a study of Immigration
Consultants

Consideration of a Draft Report

INCLUDING:

The Ninth Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108 (2), une étude sur les
conseillers en immigration

Considération d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Le neuvième rapport à la Chambre

Standing Committee on Citizenship and Immigration

CHAIR

Eleni Bakopanos, M.P.

— Saint-Denis

VICE-CHAIRS

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

Osvaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

MEMBERS

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

Mary Clancy, M.P.

— Halifax

Bernie Collins, M.P.

— Souris—Moose Mountain

Maud Debien, M.P.

— Laval East

Jay Hill, M.P.

— Prince George—Peace River

Val Meredith, M.P.

— Surrey—White Rock—South
Langley

Anna Terrana, M.P.

— Vancouver East

Rose-Marie Ur, M.P.

— Lambton—Middlesex

ASSOCIATE MEMBERS

Colleen Beaumier, M.P.

— Brampton

Simon de Jong, M.P.

— Regina—Qu'Appelle

Paul Forseth, M.P.

— New Westminster—Burnaby

Beryl Gaffney, M.P.

— Nepean

Christiane Gagnon, M.P.

— Québec

Sharon Hayes, M.P.

— Port Moody—Coquitlam

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

John Loney, M.P.

— Edmonton North

CLERK OF THE COMMITTEE

Susan Baldwin

RESEARCH OFFICER OF THE COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Margaret Young

Sub-Committee on Immigration Consultants and *Diminishing Returns* (C.D. Howe/Laurier Institution Report)

CHAIR

Gar Knutson, M.P.

— Elgin—Norfolk

VICE-CHAIR

Sarkis Assadourian, M.P.

— Don Valley North

MEMBERS

Stan Dromisky, M.P.

— Thunder Bay—Atikokan

Art Hanger, M.P.

— Calgary Northeast

John Loney, M.P.

— Edmonton North

Osvaldo Nunez, M.P.

— Bourassa

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Christine Trauttmansdorff

RESEARCH OFFICERS OF THE SUB-COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

Kevin Kerr
Margaret Young

The Standing Committee on Citizenship and Immigration

has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Standing Committee on Citizenship and Immigration undertook a study on Immigration Consultants.

Table of Contents

| | |
|--|----|
| IMMIGRATION CONSULTANTS: IT'S TIME TO ACT | 1 |
| OPTIONS FOR ACTION | 5 |
| A. Restricting immigration tribunal work to lawyers | 5 |
| B. The regulatory power to license immigration consultants | 5 |
| C. The licensing authority | 8 |
| 1. Licensing by a Provincial Body | 8 |
| 2. Licensing by a Federal Body | 9 |
| 3. Self-Regulation | 9 |
| OTHER MEASURES | 15 |
| OVERSEAS | 17 |
| CONCLUSION | 19 |
| SUMMARY OF RECOMMENDATIONS | 21 |
| REQUEST FOR A GOVERNMENT RESPONSE | 25 |
| BLOC QUÉBÉCOIS MINORITY REPORT | 27 |
| LIST OF WITNESSES | 33 |
| APPENDIX A | 37 |
| MINUTES OF PROCEEDINGS | 39 |

IMMIGRATION CONSULTANTS: IT'S TIME TO ACT

Anyone can call themselves an immigration consultant. This has resulted in instances of unscrupulous or incompetent practice that has been injurious to individual clients and to the reputation of the government and the immigration consulting profession.

Organization of Professional Immigration Consultants

Immigration is very much a story of people — their hopes and aspirations, their dreams, their successes in a new land. Sometimes, though, it is a story of hopes not fulfilled, and sometimes it is a story of exploitation, exploitation made all the more serious because of the particular vulnerability of the victims. It was out of concern for the vulnerability of immigrants, would-be immigrants, and others that the Standing Committee on Citizenship and Immigration established, on March 2, 1995, a Sub-Committee on Immigration Consultants.

The Sub-Committee's goal was to examine the problems posed by the complete absence of regulation of immigration consultants and to recommend solutions to the government of Canada to remedy what we believe to be a serious and ongoing problem. Testimony was heard in May and June of 1995, following which the study was transferred to the main Committee, which concluded its hearings in November 1995. Witnesses included private immigration lawyers and their organizations, representatives from provincial law societies, representatives of non-governmental agencies, governmental and Immigration and Refugee Board officials, and immigration consultants themselves. A full list of witnesses is attached to this report. This report will first outline the current factual and legal situation with regard to immigration consultants and then go on to discuss the various options that are available to deal with the problems identified. Finally, we will recommend to the government the course of action that we believe is best suited, at the current time, to respond to these concerns.

For the purpose of this study, we define immigration consultants as non-lawyers who, for a fee, provide advice and assistance in immigration matters, or representation before immigration tribunals. Thus, deliberately excluded from our study are immigration lawyers, who are comprehensively regulated under the laws of each province, and people who provide immigration advice or representation without direct compensation, such as friends,

[In 1993, an] immigration consultant made bold assurances to the client about his chances for success in obtaining landed immigrant status. The consultant even arranged for the applicant's minor children to attend a private school in the lower Mainland. However, no student authorizations were ever issued, and later, an application to extend the applicant's visitor's visa was rejected on the basis that his children were illegally attending school here. The applicant was forced to leave summarily after he had already rented a home and purchased a car and furniture on the strength of the consultant's assurances. In addition to misleading the applicant about his ability to have his application processed ... the consultant also urged the client to invest \$695,000 in a recycling business as a means of assuring entry into Canada. The recycling business had the same business address as the consultant — a clear conflict of interest.

Law Society of British Columbia

The problems are not with the good consultants but with the unscrupulous consultants and the types of things they do. They encourage people to misrepresent themselves. Many of the notorious schemes that have made the headlines over the last ten years were instigated by consultants encouraging people to make up stories ... to get their status.

Lorne Waldman, Immigration Lawyer

family, or representatives of non-governmental organizations. Although we note that lawyers are from time to time subject to the same kinds of complaints as consultants, the public has avenues of redress with respect to lawyers through the provincial law societies; such avenues are completely lacking with respect to consultants.

In contrast to lawyers, immigration consultants have no tests of competency for practice; they have no Code of Conduct; they have no negligence insurance; there is no compensation fund for defrauded victims; there are no trust accounts; there are no formal complaint mechanisms; and there are no disciplinary procedures to deal with unethical or incompetent individuals. On every score, members of the public are unprotected. Moreover, there are no academic or experience requirements for establishing an immigration consultancy — anyone may set up shop regardless of his or her background, training, or extent of knowledge. Indeed, witnesses pointed out the irony in the fact that an immigration lawyer disbarred from practice on Monday could set up shop as an immigration consultant on Tuesday and perform most of the same work, free of the many constraints that governed his or her conduct as a lawyer.

We do not wish to imply that all immigration consultants are incompetent or unscrupulous; certainly, we believe there are many reputable and reliable consultants who provide valuable services to the public. It is the complete absence of any regulations governing those whose behaviour is undesirable¹ that represents a threat to the public. Indeed, reputable consultants themselves are foremost in recommending changes to their profession.

What services do immigration consultants provide, and where? Consultants provide assistance on a wide variety of immigration and refugee matters to immigrants, sponsors, visitors, refugee claimants and so on. They may help their clients by providing information and advice, filling out forms, drafting documents, evaluating their chances of success in meeting immigration criteria, advising on or

¹ Consultants are, of course, subject to the general law relating to contracts, consumer protection, the criminal law, and the offences under the *Immigration Act*.

[Regulation of consultants] will isolate the crooks. We are professional immigration consultants. We're not the problem. The problem is with the people who are acting unscrupulously and illegally.

Organization of Professional Immigration Consultants

In one instance when a client [a refugee claimant] realized that his Personal Information Form (PIF) was poorly completed by his consultant, he decided to go to a lawyer for assistance. That immigration consultant refused to release the client's documents and identification papers to the lawyer or the client. The Refugee Board had to subpoena the consultant's files in order for the client to retrieve his documents.

Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies of B.C.

... Immigrants are completely dependent on a person they feel is in the best position to present their case or influence political authority.

Quebec Association of Immigration Lawyers

arranging business ventures to meet business immigration requirements, and accompanying them to immigration offices. A number of these activities may be performed both inside and outside Canada. Within Canada, consultants also represent individuals before immigration tribunals, which consist of inquiries held before adjudicators and hearings before both the Appeal Division and the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. In all these situations, the work of consultants closely parallels the work of immigration lawyers.

Immigration consultants may come from a variety of backgrounds. Many are former employees of Citizenship and Immigration Canada. Some have become familiar with immigration matters from working as translators for the Department or the Immigration and Refugee Board. Some are accountants, some are former Members of Parliament, some are recently-arrived immigrants, or even refugee claimants. A number of such consultants hold a law degree in their home country, but are not licensed to practise law in Canada.

Various kinds of complaints are made about immigration consultants. Some complaints involve the incompetent delivery of services, or complete non-performance of the work. Other complaints involve fees that are exorbitant for the work performed or the success achieved. In some cases, unrealistic promises are made ("I can get you in") or influence claimed ("I can pull some strings"). Some complaints involve outright fraud or other offences under the *Criminal Code* or the *Immigration Act*.

Why are immigrants, visitors and refugee claimants particularly vulnerable to unscrupulous immigration consultants? Many of them are unfamiliar with Canada's official languages, laws and practices, so even filling out routine forms can present a virtually insurmountable barrier. Many bring from their homelands a fear or distrust of government and assume that all contacts with officials should be conducted through intermediaries. Because the stakes in immigration matters can be very high, people are often willing to pay large sums of money to those who promise success, whether they can deliver on their promises

They are not used to our Canadian culture. They then become ... lambs being led to slaughter.

Mendel Green, Immigration Lawyer

[A] particular paralegal is a convicted criminal and holds himself out to his ethnic community as an immigration consultant. He advised his clients that they had a better chance of staying in Canada if they made false refugee claims about persecution in their country of origin. To make matters worse, the applications were filed out of time thereby generating an appeal to the Federal Court. The paralegal, knowing that only barristers and solicitors had the right to appear in the Federal Court, swore a false affidavit in the fictitious name of a solicitor. In another matter before the Federal Court, he simply neglected to show up.

The Law Society of Upper Canada

I should say that the people who appear before our Board are among the most vulnerable and easily exploitable persons who come into contact with our legal system. They come from other cultures, other countries, other judicial systems. They have little knowledge of how the systems operate and are therefore very much prey to the unscrupulous. Ensuring that these people have effective and honest representation is a challenge to our society as a whole, certainly to our legal system, and one that I think we should aspire to meet.

Immigration and Refugee Board

or not. Lacking rudimentary knowledge of immigration law, a complex field for any lawperson, clients are unable to evaluate the information and advice they receive. The impact of incompetent or unscrupulous immigration consultants is felt in three different ways: on individuals, on the immigration program, and on Canada. First and foremost is the impact on individuals. A refugee claim that fails because it has been incompetently researched or presented may lead to the persecution of the claimant when returned to his or her country. Incompetent advice may result in a deserving person failing to achieve permanent resident status. People with little or no hope of success in an immigration application may be given false hope, so that their eventual removal from Canada is all the more wrenching. People may be duped into paying significant sums of money for little or no return.

It is difficult to know the real extent of the problem. Some witnesses suggested that the cases of abuse that surface are just the tip of the iceberg because many victims are either removed from the country or are too reticent, perhaps even fearful, to complain. Many of the same reasons that lead people to approach consultants in the first place — ignorance of an official language, cultural barriers, and a distrust of authorities — ensure that many cases of exploitation will never be revealed.

It is not only individuals, however, who are affected by unscrupulous immigration consultants. As with many institutions in democratic countries, Canada's immigration program depends to a large extent on the honour and trustworthiness of the people it serves. When immigrants, visitors, or refugee claimants are counselled to lie or otherwise misuse the system to achieve their aims, the integrity of the whole program can be undermined and public support eroded. Finally, the good name of Canada itself can be blemished by the unscrupulous actions of consultants abroad.

OPTIONS FOR ACTION

I condemn those "private immigration consultants" in the marketing [abroad] of those shoddy [investor] funds for giving Canada probably the worst black eye imaginable in the economic sense.

Mendel Green, Immigration Lawyer

There are some excellent [consultants] who appear before us in all of our divisions. They're very helpful; they elicit the facts; they prepare the documents carefully; they understand our procedures ... and are a very valuable resource to the people for whom they appear and ... to the Board in the conduct of its work.

[However] there is a large number of consultants who don't meet that kind of standard.

They are a significant problem for the Board and we fear for their clientele. Amongst the problems that have been highlighted are very sloppy preparation of documents in evidence and failure to comply with disclosure provisions ... They often seem to be ignorant of our procedures. They very often have incomplete knowledge of the substantive law and therefore make misguided arguments that really aren't of assistance to either the Board in making its determination or their clients.

Immigration and Refugee Board

A. Restricting immigration tribunal work to lawyers

The crux of the problem is that immigration consultants are not professionally regulated. Moreover, the *Immigration Act* and rules expressly allow non-legal representation in inquiries and in hearings before both the Appeal Division and the Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. (See Appendix A to this report.) A number of the Committee's witnesses urged that the time had come, in view of the complexity of immigration tribunal work, to limit representation to legal counsel.

Notably absent from those making that recommendation, however, were representatives from Citizenship and Immigration Canada and the Immigration and Refugee Board. All quasi-judicial proceedings come under the jurisdiction of the Board, and immigration officials participate in a good number of the hearings; thus, they are very familiar with consultants' work. While recommending against removing consultants from tribunal work, however, representatives of the Board strongly supported increased control through licensing. The Committee respects the experience and expertise of the Board and the federal government on this issue; moreover, many other quasi-judicial tribunals in Canada permit lay people to appear as agents for individuals. Thus, the Committee is not persuaded that there is at present a need to ban consultants from representing clients at immigration tribunals.

B. The regulatory power to license immigration consultants

A provision in the *Immigration Act* already gives Cabinet the power to pass regulations regarding the licensing of consultants who appear before immigration tribunals for compensation. Although the provision has been in the law for close to 20 years, it has never been used. Section

OPIC strongly supports the goal of effective regulation of professional immigration consultants.

Organization of Professional Immigration Consultants

...[W]e have historically supported and continue to support some form of regulation of consultants. We think this should be salutary both for the public and for ourselves in terms of our ability to fulfil our mandate.

We have never favoured banning immigration consultants. I think we've always recognized that there may be a legitimate sphere within which consultants can and perhaps should operate. It seems to us this is a question where really an informed consumer is in a better position to make a choice perhaps than the government. But we certainly feel that the job done by immigration consultants can be done better and should be subject to some of the disciplines that, for instance, members of the bar are subject to when they appear before us as a tribunal.

Immigration and Refugee Board

114(1)(v) of the Act provides that the Governor in Council may pass regulations:

requiring any person, other than a person who is a member of the bar of any province, to make an application for and obtain a licence from such authority as is prescribed before the person may appear before an adjudicator, the Refugee Division or the Appeal Division as counsel for any fee, reward or other form of remuneration whatever[.]

The Committee observes that the licensing envisaged by the foregoing provision, on its face, is relatively narrow, relating only to those consultants who represent clients at inquiries and in hearings of both Divisions of the Immigration and Refugee Board. The narrowness of the provision no doubt reflects the view that comprehensive regulation of the business of immigration consultants would fall to the provinces as a matter of property and civil rights. Federal tribunals, on the other hand, may validly make rules governing who may appear before them. Thus, the Committee is confident that the licensing power currently in the Act is within federal constitutional jurisdiction.

Because the provision is narrow, however, it would not expressly cover a good deal of the work performed by consultants. Indeed, some consultants do no tribunal work at all and would not be directly affected by the scope of licensure possible under the current provision. Nor would the provision cover any work performed by consultants outside Canada. Because of its restricted scope, some witnesses felt that the provision should be bypassed in favour of either broader licensure or alternative measures.

Others felt, however, that limited licensing would be a positive first step and urged that it be implemented. They noted that the accreditation resulting from licensing, even if limited to consultants appearing before immigration tribunals, could have a very beneficial broader effect. In today's labour market, academic and other credentials are very important; it can be expected, therefore, that people entering the immigration consulting field would want to

A paralegal who advertises himself as a barrister and solicitor of a foreign jurisdiction acts for people within his own ethnic community. His behaviour as well as his arguments before the Immigration Board generated the complaint to the Law Society. Among other things, the paralegal accused the Federal Government's presenting officer of acting out of vindictiveness and made outrageous allegations about collusion with the adjudicator. The adjudicator had to intervene several times to restore order. The paralegal made admissions on behalf of his client which were unrelated and highly damaging. He used the occasion to attack a policy matter which had no relationship to the proceedings. All of his submissions were rejected by the adjudicator, who nevertheless found a way to have the client released from detention.

The Law Society of Upper Canada

obtain whatever certification they could, even if it were necessary for only one aspect of their work. As a result, standards as a whole would rise.

Certification would also become one way for consultants to promote their services; thus, public awareness of its significance would increase and, in time, unlicensed consultants would probably see their business diminish. Thus, even limited licensing could raise the standards of the profession and help the public choose more qualified consultants.

Recommendation

- 1. The federal government should use the power currently in the *Immigration Act* to enact regulations prescribing authorities to license immigration consultants who appear as counsel in immigration inquiries and in hearings of the Refugee and Appeal Divisions of the Immigration and Refugee Board.**

In advocating the licensing of immigration consultants, we have no desire to include those who assist individuals for no compensation. This group includes family members, friends, clergy, and representatives of non-governmental organizations, all of whom may be very helpful to those needing immigration advice and assistance. Non-professional relationships such as these are unlikely to lead to exploitation, and we are confident that in technical matters such advisers would likely seek professional assistance. Indeed, we learned that non-governmental agencies frequently have informal arrangements with reputable professionals to advise on more complex matters.

Even with appropriate referrals, questions about the competency of well-intentioned non-professionals may still arise. For this reason, we recommend that Citizenship and Immigration Canada work more closely with volunteers from non-governmental organizations to ensure that those actively giving immigration advice to their clients have a basic understanding of immigration law and procedures. Although we recognize that this would entail a small expenditure of funds, we feel that such an approach could

actually save the government money in the end. The application forms and questions of well-advised clients are no doubt more quickly and efficiently dealt with than those of the misinformed.

Recommendations

2. **Licensing of consultants under the *Immigration Act* should exclude those who provide assistance or representation in immigration matters without receiving any fee, reward or other form of remuneration.**
3. **Citizenship and Immigration Canada should work closely with representatives from non-governmental organizations who provide immigration advice and assistance without compensation in order to ensure that they are sufficiently competent in immigration law and practices.**

C. The licensing authority

In recommending that the government enact regulations leading to the licensing of immigration consultants, the Committee is aware that the regulation-making power does not specify what authority should be prescribed to carry out the licensing. There would appear to be three options — licensing by the provinces, by a body established by the federal government, or by a professional organization recognized by the federal government for that purpose.

1. Licensing by a Provincial Body

As noted previously, under the constitutional division of powers, the provinces have jurisdiction to regulate trades and professions. Unfortunately for our present purposes, they have been slow to regulate in the paralegal field, of which immigration consulting is but one aspect. The province of Ontario examined the issue thoroughly in the 1980s and early 1990s but in the end it declined to act. The Committee has no reason to believe that Ontario's view has changed, or that

other provinces will introduce licensing in the near future although, of course, it remains completely open for them to do so. It is because of the absence currently of comprehensive provincial regulation, and any plans to proceed in this direction, that the Committee recommends that alternative options be pursued at this time.

2. Licensing by a Federal Body

In the absence of provincial agencies to license immigration consultants, should the federal government establish a new body for this purpose? Such a body would likely need to be independent of government to avoid the appearance of conflict of interest. However, even if an appropriate regulatory structure could be established within Citizenship and Immigration Canada, the Committee is reluctant to recommend that course of action. Canada is now in a time when budgetary pressures and spending restraint affect all operations of the government, including those of Citizenship and Immigration Canada, and experience with such a body in Australia has shown the process to be fairly costly. The Committee, therefore, has concluded that it would be neither prudent nor responsible to recommend that the government of Canada itself establish a new bureaucracy to license and regulate immigration consultants.

3. Self-Regulation

There is a third option. This would see immigration consultants operate their own licensing system, subject to specified criteria established by the government and agreed to by their representative organization, or organizations. This is the course favoured by the Organization of Immigration Consultants (OPIC), a body incorporated in Ontario in 1991 to upgrade the image and standards of immigration consultants and promote their interests. It now has some 150 members in Ontario and British Columbia. Although membership in the organization is voluntary, OPIC has a Code of Ethics and Rules of Professional Conduct and members agree to be subject to a complaints

process. OPIC is not a professional body comparable to, for example, provincial Law Societies or Colleges of Physicians and Surgeons. Such bodies derive their authority over all members of their professions by virtue of a statutory monopoly granted by the province. In contrast, membership in OPIC is entirely voluntary and the organization has no legal mandate to regulate or discipline its members. Nevertheless, for the purposes of the licensing envisaged by the *Immigration Act* and the Committee, this need not be an insurmountable barrier.

In 1992, the Law Reform Commission studied the refugee determination process and recommended that a self-regulation model be used to accredit immigration consultants. (Although the report was never officially completed because the Commission was abolished, the Commissioners had agreed on this aspect of the text.) The report recounted the history of complaints of incompetence and unscrupulous conduct on the part of some immigration consultants in Board hearings, but recognized that any comprehensive attempt to regulate consultants might be unconstitutional. The Commission therefore suggested recognizing a non-governmental organization or a professional or trade association with an effective program for accrediting and disciplining its members, using the regulatory power in the Act discussed above, to accredit consultants who wish to appear before the Board. Since that report was written, the need for regulation has become even more apparent and, as OPIC has gained in numbers and expertise, the feasibility of using such an approach has increased. Indeed, the same recommendation was echoed in 1994 by James Hathaway in *Rebuilding Trust*, his report on the Immigration and Refugee Board. In its response, the Board agreed with the recommendation.

Recommendation

4. In the absence of comprehensive provincial regulation of the immigration consulting business, the government of Canada should utilize the regulation-making power under section 114(1)(v) of the *Immigration Act* to prescribe representative organizations as

Basically, our complaint mechanism is such that anyone interested in making a complaint can phone either us or any OPIC member or put their complaint in writing. ... The Committee will review the complaint and provide a copy of it to the consultant against whom the complaint has been made. We'll ask for a response from that consultant and an answer to the allegations.

Depending on the circumstances, we'll carry it to the next step and investigate the complaint thoroughly, interviewing both the complainant and the consultant. We'll ask for the consultant to produce his file and we'll basically have a hearing, so to speak, on the issue.

Organization of Professional Immigration Consultants

Persons appearing before the Board should be bound by and measured against a code of conduct and ethics. We have found that very often it is in matters of comportment and truthfulness before the tribunal that consultants fall short of the standards that we find to be virtually uniformly respected by legal counsel. This is an area in which I think everybody I've spoken to within the Board has signalled that there is a significant difference between consultants practise and the way in which legal counsel practise before us.

Immigration and Refugee Board

authorities for the narrow federal purpose of licensing immigration consultants who appear before immigration tribunals for compensation. Any licensing system subsequently established by a province would also be included under the regulations.

How could a self-regulating approach be implemented? The goals could be attained and the public interest safeguarded through the federal government's power to establish the conditions of recognition. Before any group could be recognized, Citizenship and Immigration Canada would need to require that it have, at least: minimum standards for admission and membership; a Code of Conduct; continuing education programs; a procedure for dealing with complaints from the public or governmental officials; and a compensation fund. OPIC could already satisfy a number of these requirements. These criteria could be embodied in an agreement between the federal government and the organization being recognized, and would be monitored by the Department. To allow practitioners to adjust, a sufficiently long phase-in period should be provided.

There is no doubt that formal educational or training requirements are an important aspect of entry into regulated trades and professions. As we noted previously, however, there are no educational entry requirements for immigration consulting: anyone may practise, regardless of training or experience. Until very recently, there have been no academic courses which interested individuals could pursue, a situation that could be a significant drawback to an effective licensing system. Recently, however, the Committee was informed of a very successful program called Immigration Practice and Procedures being developed at Seneca College in Ontario. Reaction to the first course, given in the spring of 1995, was enthusiastic; indeed, it was oversubscribed. The course was repeated this fall, and an advanced course will begin shortly.

The Committee has confidence, therefore, that under the licensing system we propose, educational programs would emerge to support the competency requirements that would be established. The prototype already exists at Seneca

College and we have no doubt that colleges in other areas of the country would respond to market demand and strive to fill an important educational need.

Special attention would have to be paid to the situation of existing immigration consultants. To exempt them from the minimum standards of competency established for new entrants would defeat the goal of improving the profession in the short as well as the long term, and would be unfair to consumers. On the other hand, competent practitioners of long standing should not be required to interrupt their careers unduly. It may be that special tests for such practitioners should be approved on a transitional basis to cover the initial period of a new system.

Since the benefits of accreditation would accrue to the immigration consultants, it is only fitting that they should bear the costs. Thus, apart from the initial departmental expenses for establishing the system and working out the agreements, and a modest outlay for ongoing monitoring, this system should be resource-neutral for the government of Canada.

Recommendations

5. The federal government should enter into licensing agreements with any organization representing immigration consultants that meets specified criteria, including minimum standards for admission and membership; a Code of Conduct; continuing education programs; a procedure for dealing with complaints from the public; and a compensation fund.
6. Immigration consultants currently practising should not be exempted from the competency and other requirements; special transitional measures should be devised to minimize the disruption to the profession.
7. The cost of the system should be borne by the organizations to be recognized.

As we noted previously, standing alone, the Committee's recommendation for limited licensing under the existing

provision of the *Immigration Act* would directly affect only those consultants who engage in tribunal work. All indications are that this is a relatively small number. It might, therefore, not prove advantageous or even possible for representative organizations to come forward and invest the time, energy and resources necessary to implement the self-regulating system being proposed. In this case, the goals of the Committee's proposal would not be achieved.

As one way to accomplish more than merely the regulation of consultants' tribunal work, Citizenship and Immigration Canada should institute a policy whereby immigration officials in Canada would directly deal only with licensed consultants. Thus, unlicensed consultants could not, for example, request information about clients' files or make representations on their behalf to government officials. Such a policy would expand the effect of applying the existing narrow regulatory provision, but without entering the murky constitutional waters of a comprehensive regulatory system. It is not clear whether an amendment to the enabling power in the Act would be necessary, or whether the government could institute such a change as a matter of policy. Whatever the mechanism, the Committee recommends that it be undertaken as a means of encouraging self-regulating organizations to come forward as possible licensing bodies under the proposed regulations.

Recommendation

- 8. Once a self-governing body has been prescribed under the regulations as an authority competent to license immigration consultants for the narrow purpose of immigration tribunal work, the government of Canada should expand the impact of the regulatory structure by dealing only with those immigration consultants who have been duly licensed.**

OTHER MEASURES

... it is ... important to get immigration officers at the local offices who are accessible to the population and who can help them fill out the forms, and that's part of the solution to the problem of consultants.

Canadian Council for Refugees

A number of the Committee's witnesses offered useful suggestions for additional ways to address the problems in this area. They pointed out that more information provided to individuals both in Canada and abroad might go far to alleviate the need for consultants' services. In Canada, we are in a transition period in which more and more government services are being provided by mail or by phone. While previous committees have urged such streamlining, the clients' needs for information and, in some cases, assistance, should not be overlooked. We therefore urge Citizenship and Immigration Canada to provide more information to clients — in their own languages — to assist them in understanding the nature of the forms to be completed and how this should be done. Where available, the names of organizations able to assist applicants without charge should be provided. The information should be accompanied by warnings to the effect that clients should not rely on individuals who guarantee specific results.

Recommendations

9. Citizenship and Immigration Canada should provide more information to clients, in their own languages as well as English and French, to assist them in understanding immigration procedures and filling in forms.
10. Citizenship and Immigration Canada should provide a list of non-governmental organizations able to assist applicants without charge.
11. The information supplied to clients should be accompanied by warnings against relying on individuals who guarantee specific results.

Even if more information is provided to clients generally, some will still wish to seek advice and assistance from immigration consultants. The Committee respects that choice. It believes, however, that making available information on the kinds of fees that clients can expect to pay

for various services could greatly diminish the possibility of exploitation.

Recommendation

- 12. Following consultation with interested parties, Citizenship and Immigration Canada should develop and publicize a reasonable rate structure for a number of typical immigration services in order to assist individuals to make an informed choice when they seek assistance.**

OVERSEAS

As we recommended for offices in Canada, our immigration offices abroad should provide more information regarding procedures and forms in the local languages; this could help to minimize the need for consultants. Some posts already announce, in English and French, that individuals representing clients will receive no special consideration; this warning should be expanded to all posts and provided in the local languages. We also believe that the Department could be more active in warning prospective clients of consultants whom the Department has found unsatisfactory in the past, either on the basis of complaints received, or as a result of unscrupulous conduct in their relations with Canadian officials. Posts abroad should also refuse those individuals access to the premises.

Recommendations

13. Canadian posts abroad should provide information in the local languages as well as English and French, regarding immigration procedures and forms.
14. Clients of all posts abroad should be advised in the local languages as well as English and French, that individuals hired to represent them will receive no special consideration.
15. Citizenship and Immigration Canada should warn applicants against consultants found to be unsatisfactory in the past on the basis of complaints received or as a result of unscrupulous conduct in their relations with Canadian officials. Posts should refuse those individuals access to the premises.

...if you were to walk into an immigration office worldwide and ask how to get to Canada, you'd have an awfully hard time figuring out how. There are no resources to tell people how to get there. They'll give you some cursory pamphlet that normally is in English, not in your language, and [the clients] don't understand that.

Mendel Green, Immigration
Lawyer

.

.

CONCLUSION

For over 20 years, the problems caused by completely unregulated immigration consultants have been known. For at least 10 years, these problems have been significant and growing. In spite of various reports and recommendations, no concrete action has been taken yet by any level of government. The Committee concludes that the time has come to acknowledge the problem with actions as well as words. We feel that our proposal for licensing under the current provisions in the *Immigration Act*, coupled with the other measures recommended above, would go a long way to protect the public and set the practice of immigration counselling by non-lawyers on a better footing. Moreover, implementation of the proposal would recognize and respond to the willingness of reputable immigration consultants themselves to improve their standards and undertake self-regulation. The time is now.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Recommendations

1. The federal government should use the power currently in the *Immigration Act* to enact regulations prescribing authorities to license immigration consultants who appear as counsel in immigration inquiries and in hearings of the Refugee and Appeal Divisions of the Immigration and Refugee Board.
2. Licensing of consultants under the *Immigration Act* should exclude those who provide assistance or representation in immigration matters without receiving any fee, reward or other form of remuneration.
3. Citizenship and Immigration Canada should work closely with representatives from non-governmental organizations who provide immigration advice and assistance without compensation in order to ensure that they are sufficiently competent in immigration law and practices.
4. In the absence of comprehensive provincial regulation of the immigration consulting business, the government of Canada should utilize the regulation-making power under section 114(1)(v) of the *Immigration Act* to prescribe representative organizations as authorities for the narrow federal purpose of licensing immigration consultants who appear before immigration tribunals for compensation. Any licensing system subsequently established by a province would also be included under the regulations.
5. The federal government should enter into licensing agreements with any organization representing immigration consultants that meets specified criteria, including minimum standards for admission and membership; a Code of Conduct; continuing education

programs; a procedure for dealing with complaints from the public; and a compensation fund.

6. Immigration consultants currently practising should not be exempted from the competency and other requirements; special transitional measures should be devised to minimize the disruption to the profession.
7. The cost of the system should be borne by the organizations to be recognized.
8. Once a self-governing body has been prescribed under the regulations as an authority competent to license immigration consultants for the narrow purpose of immigration tribunal work, the government of Canada should expand the impact of the regulatory structure by dealing only with those immigration consultants who have been duly licensed.
9. Citizenship and Immigration Canada should provide more information to clients, in their own languages as well as English and French, to assist them in understanding immigration procedures and filling in forms.
10. Citizenship and Immigration Canada should provide a list of non-governmental organizations able to assist applicants without charge.
11. The information supplied to clients should be accompanied by warnings against relying on individuals who guarantee specific results.
12. Following consultation with interested parties, Citizenship and Immigration Canada should develop and publicize a reasonable rate structure for a number of typical immigration services in order to assist individuals to make an informed choice when they seek assistance.
13. Canadian posts abroad should provide information in the local languages as well as

English and French, regarding immigration procedures and forms.

14. Clients of all posts abroad should be advised in the local languages as well as English and French, that individuals hired to represent them will receive no special consideration.
15. Citizenship and Immigration Canada should warn applicants against consultants found to be unsatisfactory in the past on the basis of complaints received or as a result of unscrupulous conduct in their relations with Canadian officials. Posts should refuse those individuals access to the premises.

Request for Government Response

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Issue No. 52, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,


ELENI BAKOPANOS,
Chair.

BLOC QUÉBÉCOIS MINORITY REPORT

IMMIGRATION CONSULTANTS⁽¹⁾

A. Points in common

Mr. Osvaldo Nunez and Mme Maud Debien, both Bloc Québécois MPs and members of the Standing Committee on Citizenship and Immigration, listened with great interest to all of the witnesses who appeared before the Sub-committee on Immigration Consultants, and took good note of their respective concerns. Like the other committee members, they were struck by the gravity of the questions raised before them and by the urgency to develop realistic and viable solutions capable of putting an end to the numerous abuses observed by the various groups involved and endured by the immigrants and refugees themselves.

The Bloc Québécois MPs share the assessment of the majority of the committee members and the numerous witnesses. In effect, all are in agreement in saying that there exist numerous immigration consultants whose honesty and expertise cannot be questioned. Certain ones among them are even self-disciplined and have formed a credible professional association, OPIC.

Nevertheless, the lack of formal requirements concerning the training and competence of consultants, the absence of a code of ethics, of a rate structure and of protection mechanisms for immigrants and refugees have opened the door to certain undesirable behaviour by unscrupulous consultants, ranging from abuses in fees to unrealistic promises, by way of pure incompetence, disinformation and even fraud and incitement to commit fraud.

Like the committee majority, the Bloc Québécois MPs are of the opinion that it is time to act in order to protect a

(1) The Official Opposition MPs wish to indicate that the Standing Committee required that this minority report be issued before the final version of the report was produced. They equally deplore the fact that the Committee report was subject to media leaks prior to its tabling date.

vulnerable clientele that has paid the price of federal and provincial governments' inaction for too long.

The Bloc Québécois MPs wish to emphasize that they are equally in agreement with many of the solutions proposed by the Committee that aim to increase the volume, the quality and the accessibility of information about consultants, free services offered to immigrants and governmental procedures and forms.⁽²⁾

B. Creation of professional associations

In its Recommendations 1,4,5,6,7 and 8, the Committee attempts to circumvent the constitutional division of powers by proposing the creation of a real professional association of immigration consultants. Even though many witnesses had clearly indicated⁽³⁾ that the creation of such an association falls directly under provincial jurisdiction, the Committee is still inclined to go ahead, showing contempt for provincial expertise in this matter.⁽⁴⁾ The total absence of reference to this question in the Committee majority report clearly illustrates the fact that the Liberal MPs want to avoid the question. Yet, numerous witnesses raised this delicate question.

The Bloc Québécois MPs wish to point out that they are not opposed to the creation of true professional associations of immigration consultants, according to the law in force in each province. On the contrary, they envision this possibility with much enthusiasm. Nevertheless, they consider that the use of Paragraph 114 of the Immigration Act to arrive at this end entails certain pitfalls that they must denounce.

Firstly, for the Official Opposition MPs, the Committee favours the de facto creation of a professional association. On the one hand, the Recommendations 1,4,5,6,7 require consultants who appear before Immigration inquiries or in

(2) See Recommendations 8 to 14.

(3) See particularly the testimony of Brian Grant, Director, Policy of Control and Application of the Law, hearing of the Sub-committee on Immigration Consultants and Diminishing Returns, Hearing 5, May 9, 1995.

(4) See box on The Québec experience.

The Québec experience

The professions are regulated in Québec by the Professional Code as well as by 22 other laws of all sorts. The *Office des professions* has administered, for 20 years, a system which is unanimously accepted, which has a reputation of being effective and adequately protecting the public and which has the virtue of not being a burden on the State. The request for the creation of a professional group can come from three sources: *l'Office* can spontaneously recommend the creation; the government can ask *l'Office* to conduct an inquiry on the pertinence of creating a grouping; the professional community involved can make a request in due and proper form. In the vast majority of cases, the process is at first initiated by the relevant community itself which desires self-regulation. The solidity of this system probably comes from this fact. The Bloc Québécois MPs have confidence in the Québec practices which have proved themselves.

Moreover, the Bloc Québécois MPs wish to emphasize that the Québec government has already made certain efforts to provide a framework for the practice of immigration consultants. It has particularly provided itself with ministerial directives and service procedures which map out the relations between the government and the consultants.

the context of hearings of the IRB to obtain a license from a government accredited authority. On the other hand, Recommendation 8 forbids unlicensed consultants from carrying out their work of gathering information and representing their clients before bureaucrats.

In reality, these measures would have the same effect as the pure and simple creation of a professional association.⁽⁵⁾ The Bloc Québécois MPs see the Committee's recommendation as an encroachment upon an area of exclusively provincial jurisdiction which could, in the medium term, have negative effects as much on the practice itself as on federal-provincial relations. Finally, it should be noted that the Committee did not rely on any legal opinion in making its recommendation, which could quite simply not pass in the courts.

Secondly, the Bloc Québécois MPs wonder about the limits the government can impose upon the freedom of immigrants to choose their own consultants, given that section 30 of the Immigration Act reads as follows:

Every person with respect to whom an inquiry is to be held shall be informed of the person's right to obtain the services of a barrister or solicitor or other counsel and to be represented by any such counsel at the inquiry and shall be given a reasonable opportunity, if the person so desires, to obtain such counsel at the person's own expense.

The Bloc Québécois MPs wonder if this section would permit a challenge to the validity of any regulation limiting access to a consultant of one's choice. It is not the first time that a Committee has explored the possibility of using paragraph 114 to create a professional association of immigration consultants. The previous government had seriously explored this possibility. The reasons behind the abandonment of that proposal were not, however, studied by the Committee.

Finally, the Bloc Québécois MPs are of the opinion that the members of the Committee have not responded to a number

(5) In real terms, the committee creates a truly hybrid agency falling half-way between professional corporation and simple association.

of important questions raised by the creation of multiple professional associations. In effect, the Committee's proposal does not exclude the possibility of a proliferation of associations, duly recognized by either the federal government or by the provinces. Despite the fact that the provinces and the federal government will probably have different criteria for granting recognition and that the associations will be able to take advantage of those differences, one can imagine that federally accredited associations (the Committee does not exclude the possibility that the federal government might grant several accreditations) could compete among themselves. Will such competition have a negative impact on admissibility criteria for members and on their codes of ethics? Will a consultant who has been excluded from one association be banned from the others? Will associations not be tempted to protect their members (who are also clients) rather than the public? Will raiding from one association to another become a regular practice?

C. Recommendations by the Bloc Québécois

The Bloc Québécois MPs recommend that the federal government take effective action in its own areas of jurisdiction. In other words, the government should pay serious attention to the Committee's Recommendations 9 to 15, since it appears that this type of solution has never really been contemplated in the past. In fact, Brian Grant of Immigration Canada indicated, in his presentation before the Sub-committee on May 9, 1995, that three out of the four courses of action drawn up, following the tabling of the Axworthy Report in 1981, were rapidly abandoned, without ever being put into effect. Those plans provided, in particular, for the assembly of information on consultants and their practices, the production of multilingual pamphlets to make immigrants and refugees aware of the activities of consultants and the setting up of joint projects with the NGOs.

Furthermore, the Bloc Québécois MPs call upon the federal government to take steps to bring to the attention of the

provinces the problems concerning the practices of immigration consultants. In addition, the Bloc Québécois MPs invite the provinces to adopt a more proactive approach than they have favoured in the past and to give serious consideration to the advisability of regulating the practice of immigration consultancy. The fact that the migratory flows are presently reduced, compared to the early 1990s, removes some of the pressure and appears to reduce the urgent need for action in the consultation area.⁽⁶⁾ In the opinion of the Bloc Québécois MPs, the provincial governments should in fact seize this opportunity to explore further the possibility of regulating this area.

In the past certain provinces, including Québec, Ontario and British Columbia, have already expressed an interest in discussing possible regulation. The federal government should follow through with its awareness efforts undertaken in 1992 and subsequently abandoned.

Finally, if the government decides to disregard the objections set out in this minority opinion and to proceed with the Committee's Recommendations 1 to 8, the Official Opposition MPs strongly recommend that it should, first of all, hold consultations with the provinces which have the necessary expertise and jurisdiction in the matter of regulating the professions.

Ottawa, November 29, 1995

Oswaldo Nunez, MP for Bourassa
Maud Debien, MP for Laval-Est

⁽⁶⁾ According to certain experts, the proliferation of consultants with dubious practices is greater during periods of high migration.

List of witnesses

Sub-committee on Immigration Consultants & Diminishing Returns (C.D. Howe / Laurier Institution Report)

| Associations and Individuals | Issue | Meeting No. | Date |
|---|-------|----------------|---------------|
| <i>Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration</i> | | | |
| Denis Buron, Lawyer | 2 | 16 | June 13, 1995 |
| Hugues Langlais, Lawyer | | | |
| <i>"Barreau du Québec"</i> | | | |
| Jean-François Goyette | 2 | 19 | June 22, 1995 |
| Marc Sauvé | | | |
| Canadian Bar Association | | | |
| Elizabeth Bryson, Chair | 2 | 19 | June 22, 1995 |
| Immigration Law Section, British Columbia Branch | | | |
| Richard Kurland, Vice-President | | | |
| Immigration Law Section, Quebec Branch | | | |
| Dora Lam, Chair | | | |
| National Immigration Law Section | | | |
| Robin Seligman, Second Vice-Chair | | | |
| Immigration Law Section, Ontario Branch | | | |
| Tamra L. Thomson, Director | | | |
| Legislation and Law Reform | | | |
| Canadian Council for Refugees | | | |
| Janet Dench, Working Group Coordinator | 2 | 15 | June 7, 1995 |
| David Matas, President | | | |

| Associations and Individuals | Issue | Meeting No. | Date |
|--|-------|-------------|---------------|
| Department of Citizenship and Immigration | | | |
| Laura Chapman, Director General Policy and Program Development | 2 | 19 | June 22, 1995 |
| Brian Grant, Director Control and Enforcement Policy | 1 | 5 | May 9, 1995 |
| Immigration and Refugee Board | | | |
| Pierre Duquette Assistant Deputy Chairperson Convention Refugee Determination Division (Montreal) | 2 | 18 | June 20, 1995 |
| Philip Palmer, General Counsel Legal Services (Ottawa) | | | |
| International Entrepreneurs (IEC) Canada Inc. | | | |
| Adriano Arrizza, President First Canadian Investors Data Bank Inc. | 1 | 9 | May 17, 1995 |
| Robert Moorhouse Legal Consultant and Government Liaison | | | |
| Organization of Professional Immigration Consultants Inc. | | | |
| Paul Billings, President | 2 | 12 | May 31, 1995 |
| Henry Goslett, Vice-President | | | |
| Frank Marrocco, Q.C. Director and Legal Counsel | | | |
| Nigel Thomson, Member Representative from Western Canada | | | |
| As Individuals | | | |
| Ian Goldman, Lawyer | 2 | 14 | June 6, 1995 |
| Mendel Green Green & Spiegel Barristers & Solicitors | 1 | 10 | May 18, 1995 |
| Lorne Waldman Barrister and Solicitor | 2 | 14 | June 6, 1995 |

List of witnesses

Standing Committee on Citizenship and Immigration

| Associations and Individuals | Issue | Meeting No. | Date |
|---|-------|----------------|--------------|
| Department of Citizenship and Immigration | | | |
| Charles A. Godfrey, Director, Reconfiguration and Operational Support, International Service Sector | 52 | 99 | Nov. 9, 1995 |
| Law Society of British Columbia | | | |
| Benjamin Trevino, Q.C., Assistant Deputy Treasurer | 52 | 98 | Nov. 7, 1995 |
| Jerome Ziskrout, Deputy Secretary | | | |
| Paul Winn, Staff Liaison, Multiculturalism Committee | | | |
| Beverly Nann, Executive Director, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C. | | | |
| Law Society of Upper Canada | | | |
| Richard Tinsley, Secretary | | | |
| Ajit S. John, Staff lawyer: Unauthorized practice | | | |
| SUCCESS, United Chinese Community Enrichment Services Society | | | |
| Mason Loh, Chair | | | |
| Ansar Cheung, Program Director, Settlement and Public Education | | | |

PROVISIONS PERMITTING NON-LEGAL REPRESENTATION AT IMMIGRATION PROCEEDINGS

Immigration Act

30. Every person with respect to whom an inquiry is to be held shall be informed of the person's right to obtain the services of a barrister or solicitor or other counsel and to be represented by any such counsel at the inquiry and shall be given a reasonable opportunity, if the person so desires, to obtain such counsel at the person's own expense.

69. (1) In any proceedings before the Refugee Division, the Minister may be represented at the proceedings by counsel or an agent and the person who is the subject of the proceedings may, at that person's own expense, be represented by a barrister or solicitor or other counsel.

Immigration Appeal Division Rules

"counsel" means a person who represents a party in any proceeding before the Appeal Division;
(*conseil*)

Minutes of Proceedings

TUESDAY, NOVEMBER 7, 1995

(Meeting No. 98)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 10:04 o'clock a.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez and Rose-Marie Ur.

Acting Member present: Shaughnessy Cohen for Mary Clancy.

Associate Member present: Jag Bhaduria.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Law Society of Upper Canada: Richard Tinsley, Secretary; and Ajit S. John, Staff lawyer: Unauthorized practice. *By video-teleconferencing from Vancouver: From the Law Society of British Columbia:* Benjamin Trevino, Q.C., Assistant Deputy Treasurer; Jerome Ziskrout, Deputy Secretary; Paul Winn, Staff Liaison, Multiculturalism Committee; and Beverly Nann, Executive Director, Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C. *By video-teleconferencing from Vancouver: From "SUCCESS", United Chinese Community Enrichment Services Society:* Mason Loh, Chair; and Ansar Cheung, Program Director, Settlement and Public Education.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee commenced consideration of a study on Immigration Consultants.

Richard Tinsley made a statement and, with the other witness from the Law Society of Upper Canada, answered questions.

Benjamin Trevino, from the Law Society of B.C., made a statement and answered questions.

Beverly Nann, from the Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of B.C., made a statement and answered questions.

Benjamin Trevino, with the other witnesses from the Law Society of B.C., resumed answering questions.

Mason Loh, from the United Chinese Community Enrichment Services Society, answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Vice-Chair, Stan Dromisky took the Chair.

Mason Loh and Ansar Cheung, from the United Chinese Community Enrichment Services Society, each made a statement and answered questions.

At 12:58 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 9, 1995
(Meeting No. 99)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:15 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez and Rose-Marie Ur.

Acting Member present: Andy Mitchell for Sarkis Assadourian.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Department of Citizenship and Immigration: Charles A. Godfrey, Director, Reconfiguration and Operational Support, International Service Sector.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study on Immigration Consultants (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, November 7, 1995, Issue No. 52*).

Charles A. Godfrey made a statement and answered questions.

At 10:12 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee proceeded to discuss possible recommendations to be included in a draft report on Immigration Consultants.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, NOVEMBER 21, 1995
(Meeting No. 100)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Anna Terrana and Rose-Marie Ur.

Acting Members present: Art Hanger for Val Meredith; Bonnie Hickey for Bernie Collins.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed its consideration of a study on Immigration Consultants. (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, November 7, 1995, Issue No. 52*).

The Committee proceeded to consider a draft report.

At 10:28 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1995
(Meeting No. 101)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:12 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Osvaldo Nunez and Rose-Marie Ur.

Acting Member present: Sharon Hayes for Val Meredith.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study on Immigration Consultants (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, November 7, 1995, Issue No. 52*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1995 (Meeting No. 102)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Osvaldo Nunez and Rose-Marie Ur.

Acting Members present: Gar Knutson for Sarkis Assadourian; Philip Mayfield for Val Meredith.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study of Immigration Consultants (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Tuesday, November 7, 1995, Issue No. 52*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was moved,—That the Committee's Report on Immigration Consultants be adopted as the Ninth Report to the House and that the Chairman present it to the House.

It was moved,—That the motion be amended as follows: “- That the Report be amended throughout by adding members of the legal profession to those who must qualify under the proposed accreditation procedure for immigration consultants.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived by a show of hands: Yea: 1; Nays: 6.

And the question being put on the motion, it was carried by a show of hands: Yeas: 5; Nays: 2.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 109, the Committee requests the Government to table a comprehensive response to the Report.

After debate, it was agreed,—That the Committee authorize the printing of dissenting opinions from the Official Opposition and the Reform Party in an appendix to the Committee's Ninth Report, providing that such opinions be received by Wednesday, November 29, 1995, at 10:00 a.m.

It was agreed,—That the Report be printed in tumble format.

It was agreed,—That the Committee print 550 copies of Issue No. 52 of the Committee's Minutes of Proceedings, which contains the Ninth Report to the House.

It was agreed,—That the Chair make such editorial changes as may be necessary.

At 4:09 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 1 voix contre 6.

Il est convenu—Que le Comité, conformément à l'article 109 du Règlement, demande au gouvernement de déposer une réponse complète au rapport.

Après débat, il est convenu—Que le Comité autorise l'impresion des opinions dissidentes de l'opposition officielle et du Parti réformiste en annexe à son Neuvième rapport à condition que lesdites opinions dissidentes lui soient remises au plus tard le mercredi 29 novembre 1995, à 10 h 00.

Il est convenu—Que le rapport soit imprimé en format tête-bêche.

Il est convenu—Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires du fascicule n° 52 des Procès-verbaux du Comité qui renferme le Neuvième rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu—Que la présidente apporte les modifications nécessaires à la rédaction du rapport.

À 16 h 09, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1995
(Séance n° 101)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 9 h 12, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromiskyy, Osvaldo Nunez et Rose-Marie Ur.

Membre suppléant présent: Sharon Hayes pour Val Meredith.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du dossier des conseillers en immigration. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 7 novembre 1995, fascicule n° 52*).

Le Comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport.

À 10 h 58, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1995
(Séance n° 102)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 15 h 37, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromiskyy, Osvaldo Nunez et Rose-Marie Ur.

Membres suppléants présents: Gar Knutson pour Sarkis Assadourian, Philip Mayfield pour Val Meredith.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du dossier des conseillers en immigration. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 7 novembre 1995, fascicule n° 52*).

Le Comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est proposé—Que le rapport sur les conseillers en immigration soit adopté à titre de Neuvième Rapport du Comité à la Chambre des communes et que la présidente le présente à la Chambre.

Il est proposé—Que la motion précédente soit ainsi modifiée: «—Que l'on modifie le rapport en ajoutant les membres de la profession juridique à ceux qui doivent se qualifier en vertu du projet de modalité d'accréditation des conseillers en immigration».

LE JEUDI 9 NOVEMBRE 1995
(Séance n° 99)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit 9 h 15, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Val Meredith, Osvaldo Nunez et Rose-Marie Ur.

Membre suppléant présent: Andy Mitchell pour Sarkis Assadourian.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoïn: Du ministère de la Citoyenneté et de l'immigration: Charles A. Godfrey, directeur, Restructuration et soutien opérationnel, Service international.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du dossier des conseillers en immigration. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 7 novembre 1995, fascicule n° 52*).

Charles A. Godfrey fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 12, le Comité déclare le huis clos.

Le Comité étudie des recommandations possibles à inclure dans l'ébauche de rapport sur les conseillers en immigration.

À 10 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 21 NOVEMBRE 1995
(Séance n° 100)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 9 h 40, dans la salle 705, édifice La Promenade, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Anna Terrana et Rose-Marie Ur.

Membres suppléants présents: Art Hanger pour Val Meredith; Bonnie Hickey pour Bernie Collins.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du dossier des conseillers en immigration. (*Voir les Procès-verbaux du mardi 7 novembre 1995, fascicule n° 52*).

Le comité étudie une ébauche de rapport.

À 10 h 28, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Procès-verbaux

LE MARDI 7 NOVEMBRE 1995

(Séance n° 98)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 10 h 04, dans la salle 701, édifice La Promenade, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez et Rose-Marie Ur.

Membre suppléant présent: Shaughnessy Cohen pour Mary Clancy.

Membre associé présent: Jag Bhaduria.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Barreau du Haut-Canada: Richard Tinsley, secrétaire; Ajit S. John, avocat du personnel; Pratique non autorisée. *Par téléconférence vidéo de Vancouver:* De la «Law Society of British Columbia»: Benjamin Trevino, c.r., sous-trésorier adjoint; Jerome Ziskrout, sous-secrétaire; Paul Winn, Liaison avec le personnel, Comité du multiculturalisme; Beverly Nann, directrice générale, Affiliation des sociétés multiculturelles et des agences de services de la Colombie-Britannique. *Par téléconférence vidéo de Vancouver:* De «SUCCCESS», «United Chinese Community Enrichment Services Society»: Mason Loh, président; Ansar Cheung, directeur des programmes, Etablissement et éducation publique.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du dossier des conseillers en immigration.

Richard Tinsley fait une déclaration et, avec l'autre témoin du Barreau du Haut-Canada, répond aux questions.

Benjamin Trevino, de la «Law Society of British Columbia», fait une déclaration et répond aux questions.

Beverly Nann, de l'Affiliation des sociétés multiculturelles et des agences de services de la Colombie-Britannique, fait une déclaration et répond aux questions.

Benjamin Trevino, avec les autres témoins de la «Law Society of British Columbia», répond aux questions.

Mason Loh, de la «United Chinese Community Enrichment Services Society», répond aux questions.

À 12 h 15, le vice-président, Stan Dromisky, prend place au fauteuil.

Mason Loh et Ansar Cheung, de la «United Chinese Community Enrichment Services Society», font respectivement une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 58, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

DISPOSITIONS PERMETTANT DE SE FAIRE REPRÉSENTER PAR DES

NON-JURISTES POUR LES DÉMARCHES CONCERNANT L'IMMIGRATION

Loi sur l'immigration

30. L'intéressé doit être informé qu'il a le droit de se faire représenter par un avocat ou un autre conseiller et se voir accorder la possibilité de le choisir, à ses frais.

69. (1) Dans le cadre de toute affaire dont connaît la section du statut, le ministre peut se faire représenter par un avocat ou un mandataire et l'intéressé, à ses frais, par un avocat ou autre conseil.

Règles de la section d'appel de l'immigration

«conseil» Personne qui représente une partie dans toute affaire dont connaît la section d'appel. (conseil)

Liste des témoins Comité permanent de la Citoyenneté et de l'immigration

| Associations et individus | Fascicule | Séance n° | Date |
|---------------------------|-----------|-----------|------|
|---------------------------|-----------|-----------|------|

Barreau du Haut-Canada

Richard Tinsley, secrétaire

Ajit S. John, avocat du personnel :
Pratique non autorisée

Law Society of British Columbia

Benjamin Trevino, c.r., sous-trésorier adjoind

Jerome Ziskrout, sous-secrétaire

Paul Winn, Liaison avec le personnel,

Comité du multiculturalisme

Beverly Nann, directrice générale,

Affiliation des sociétés multiculturelles et des

agences de services de la

Colombie-Britannique

Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration

Charles A. Godfrey, directeur,

Restructuration et soutien opérationnel,

Service international

SUCCESS, United Chinese Community Enrichment Services Society

Mason Loh, président

Ansar Cheung, directeur des programmes,
Etablissement et éducation publique

52 98 7 nov. 1995

52 99 9 nov. 1995

52 98 7 nov. 1995

| Associations et individus | Fascicule | Séance n° | Date |
|--|-----------|-----------|--------------|
| Conseil canadien pour les réfugiés | | | |
| Janet Dench, coordonnatrice des groupes de travail | 2 | 15 | 7 juin 1995 |
| David Matas, président | | | |
| « <i>International Entrepreneurs (IEC) Canada Inc.</i> » | | | |
| Adriano Arizaza, président | 1 | 9 | 17 mai 1995 |
| « <i>First Canadian Investors Data Bank Inc.</i> » | | | |
| Robert Moorhouse | | | |
| Consultant juridique et liaison gouvernementale | | | |
| Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration | | | |
| Laura Chapman, directeur général | 2 | 19 | 22 juin 1995 |
| Développement des politiques et des programmes | | | |
| Brian Grant, directeur | 1 | 5 | 9 mai 1995 |
| Politique de contrôle et d'application de la loi | | | |
| « <i>Organization of Professional Immigration Consultants Inc.</i> » | | | |
| Paul Billings, président | 2 | 12 | 31 mai 1995 |
| Henry Goslett, vice-président | | | |
| Frank Marrocco, c.r. | | | |
| Directeur et conseiller juridique | | | |
| Nigel Thomson, membre | | | |
| Représentant de « <i>Western Canada</i> » | | | |
| À titre personnel | | | |
| Ian Goldman, avocat | 2 | 14 | 6 juin 1995 |
| Mendel Green, « <i>Green & Spiegel</i> » | 1 | 10 | 18 mai 1995 |
| « <i>Barristers & Solicitors</i> » | | | |
| Lorne Waldman | 2 | 14 | 6 juin 1995 |
| Avocat et procureur | | | |

Liste des témoins Sous-comité sur les conseillers en Immigration et *Diminishing Returns* (Rapport du C.D. Howe & Laurier Institutions)

| Associations et individus | Fascicule | Séance n° | Date |
|---------------------------|-----------|-----------|------|
|---------------------------|-----------|-----------|------|

Association du Barreau canadien

Elizabeth Bryson, présidente

Section du droit de l'immigration

Division de la Colombie-Britannique

Richard Kurland, vice-président

Section du droit de l'immigration

Division du Québec

Dora Lam, présidente

Section nationale du droit de l'immigration

Robin Seligman, deuxième vice-présidente

Section du droit de l'immigration

Division de l'Ontario

Tamara L. Thomson, directrice

Législation et réforme du droit

Association québécoise des avocats et avocates en

droit de l'immigration

Denis Buron, avocat

Hugues Langlais, avocat

Barreau du Québec

Jean-François Goyette

Marc Sauvé

Commission de l'immigration et du statut de

réfugié

Pierre Duquette, vice-président adjoint

Section du statut de réfugié (Montréal)

Philip Palmer, avocat général

Services juridiques (Ottawa)

dépûtes de l'Opposition officielle lui recommandent vigoureuſement de procêder d'abord à une consultation auprès des provinces qui poſsèdent toute l'expertise et la compétence en matière de réglementation des professions.

Ottawa, le 29 novembre 1995

Oſvaldo Nunez, député de Bouraſſa
Maud Debien, députée de Laval-Eſt

ses propres champs de compétences. En d'autres termes, le gouvernement devrait se pencher sérieusement sur les recommandations 9 à 15 du Comité puisqu'il semble que ce type de solutions n'ait jamais été réellement envisagé par le passé. En effet, Brian Grant d'Immigration Canada indiquait dans sa présentation du 9 mai 1995 devant le Sous-comité que trois des quatre plans d'action qui ont suivi le dépôt du rapport Axworthy de 1981 ont été rapidement abandonnés ou n'ont jamais été mis en application. Ces plans prévoyaient notamment, la production de dépliant multilingues pour sensibiliser les immigrants et les réfugiés au monde des conseillers et la mise sur pied de projets conjoints avec les ONG.

Par ailleurs, les députés du Bloc Québécois demandent au gouvernement fédéral d'entreprendre une démarche de sensibilisation auprès des provinces, eu égard aux problèmes entourant la pratique des conseillers en immigration. Qui plus est, les députés du Bloc Québécois invitent les provinces à être d'avantage pro-actives qu'elles ne l'ont été par le passé et à se pencher sérieusement sur la pertinence de régler la pratique de la consultation en matière d'immigration. Le fait que les flux migratoires soient actuellement réduits (sauf en Colombie-Britannique) par rapport au début des années 1990 diminue la pression et semble réduire l'urgence d'agir dans le domaine de la consultation⁽⁷⁾. Selon les députés du Bloc Québécois, les gouvernements provinciaux devraient plutôt saisir cette occasion pour explorer plus avant la possibilité de régler ce domaine.

Par le passé, certaines provinces dont le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, se sont déjà montrées intéressées à discuter d'une réglementation. Le gouvernement fédéral doit poursuivre ses efforts de sensibilisation qu'il a entrepris en 1992 et qu'il a abandonné par la suite.

Enfin, si le gouvernement décidait de passer outre aux objections exposées dans cette opinion dissidente et d'aller de l'avant avec les recommandations 1 à 8 du Comité, les

(7)

Selon certains experts, la prolifération de consultants aux moeurs douteuses est plus grande en période de forte migration.

Les députés du Bloc Québécois recommandent au gouvernement fédéral d'agir efficacement dans le cadre de

C. Les recommandations du Bloc Québécois

Enfin, les députés du Bloc Québécois considèrent que les membres du Comité n'ont pas répondu à certaines des questions importantes que posent la création d'associations professionnelles multiples. En effet, la proposition du Comité n'exclut pas la possibilité d'une prolifération d'associations dûment reconnues, soit par le gouvernement fédéral, soit par les provinces. Nonobstant le fait que les provinces et le gouvernement fédéral auront probablement des critères différents pour accorder leur reconnaissance et que les associations sauront profiter de ces différences, on peut penser que les associations accréditées au niveau fédéral (le Comité n'exclut pas que le gouvernement fédéral puisse accorder plusieurs accréditations) pourront se faire concurrence les unes les autres. Cette concurrence aura-t-elle un impact négatif sur les critères d'admission des membres et sur les codes d'éthique? Un consultant exclu d'une association sera-t-il banni des autres associations? Les associations ne seront-elles pas tentées de protéger leurs membres (qui sont aussi des clients) plutôt que le public? Le maraudage deviendra-t-il une pratique courante d'une association à l'autre?

Les députés du Bloc Québécois se demandent s'il n'y aurait pas, dans cet article, la possibilité de contester la validité d'un règlement qui viendrait limiter l'accès à un conseiller de son choix. Ce n'est pas la première fois qu'un Comité se penche sur l'opportunité d'utiliser l'alinéa 114 pour créer une association professionnelle des conseillers en immigration. Le précédent gouvernement avait très sérieusement exploré cette solution. Les raisons qui expliquent l'abandon de ce projet n'ont toutefois pas été étudiées par le Comité.

L'intéressé doit être informé qu'il a le droit de se faire représenter par un avocat ou un autre conseiller et se voir accorder la possibilité de le choisir, à ses frais.

L'expérience québécoise

Les professions sont régies au Québec par le Code des professions ainsi que par 22 autres lois de tous ordres. L'Office des professions gère, depuis 20 ans, un système qui fait l'unanimité, qui a la réputation d'être efficace et de protéger adéquatement le public et qui a la vertu de n'être pas onéreux pour l'État. La demande pour la création d'un regroupement professionnel peut venir de trois sources : l'Office peut en recommander spontanément la création; le gouvernement peut demander à l'Office de faire enquête sur le pertinence de créer un regroupement; le milieu peut faire une demande en bonne et due forme. Dans la très grande majorité des cas, la démarche est d'abord initiée par le milieu lui-même qui désire s'autoréglementer. La solidité de ce système vient probablement de ce fait. Les députés du Bloc Québécois font confiance aux pratiques québécoises qui ont fait leurs preuves.

En outre, les députés de l'Opposition officielle tiennent à souligner que le gouvernement du Québec a déjà fait certains efforts pour encadrer la pratique des conseillers en immigration. Il s'est notamment doté de directives ministérielles et de procédures de services qui balisent les rapports du gouvernement avec les conseillers.

Les députés du Bloc Québécois tiennent à faire remarquer qu'ils ne sont pas opposés à la création de véritables associations professionnelles de conseillers en immigration, selon la loi en vigueur dans chaque province. Au contraire, ils envisagent cette possibilité avec beaucoup d'enthousiasme. Toutefois, ils considèrent que l'utilisation de l'alinéa 114 de la Loi sur l'immigration pour parvenir à cette fin, comporte certains pièges qu'ils se doivent de dénoncer.

Premièrement, pour les députés de l'Opposition officielle, le Comité favorise la création de facto d'une association professionnelle. D'une part les recommandations 1,4,5,6,7 obligent les conseillers qui se présentent lors d'enquêtes sur l'immigration ou dans le cadre d'audiences de la CISR à obtenir une licence d'une autorité accréditée par le gouvernement. D'autre part, la recommandation 8 interdit aux conseillers non licenciés d'effectuer leur travail de cueillette d'informations et de représentation auprès des fonctionnaires.

Ces mesures auront, dans les faits, le même impact que la création pure et simple d'une association professionnelle⁽⁶⁾. Les députés du Bloc Québécois voient dans la recommandation du Comité un empiètement dans un champ de compétence exclusivement provinciale qui pourrait, à moyen terme, avoir des effets négatifs tant sur la pratique elle-même que sur les rapports fédéraux-provinciaux. Enfin, notons que le Comité ne s'est appuyé sur aucune opinion juridique pour faire sa recommandation, ce qui pourrait tout simplement ne pas passer la barre de la légalité.

Deuxièmement, les députés du Bloc Québécois s'interrogent sur la limite que peut imposer le gouvernement à la liberté des immigrants de choisir leurs propres conseillers, alors que l'article 30 de la Loi sur l'Immigration se lit comme suit :

(6)

Concrètement, le Comité propose la création d'un véritablement organisme hybride à mi-chemin entre la corporation professionnelle et la simple association.

protection des immigrants et réfugiés ont ouvert la porte à certains comportements indésirables. Ces manoeuvres de conseillers peu scrupuleux vont des abus dans la tarification aux promesses irréalistes en passant par la pure incompétence, la désinformation et même la fraude et l'incitation à la fraude.

Tout comme la majorité du Comité, les députés du Bloc Québécois sont d'avis qu'il est temps d'agir pour protéger une clientèle vulnérable qui a trop longtemps fait les frais de l'inaction des gouvernements fédéral et provinciaux.

Les députés du Bloc Québécois tiennent à souligner qu'ils sont également d'accord avec plusieurs des solutions proposées par le Comité qui ont pour but d'augmenter le volume, la qualité et l'accessibilité de l'information portant sur les conseillers, les services gratuits offerts aux immigrants et les procédures et formulaires gouvernementaux⁽³⁾.

B. La création d'associations professionnelles

Dans ses recommandations 1,4,5,6,7 et 8 le Comité tente de contourner la répartition constitutionnelle des pouvoirs en proposant la création, dans les faits, d'une association professionnelle des conseillers en immigration. Bien que plusieurs témoins aient indiqué clairement⁽⁴⁾ que la création d'une telle association relève directement des compétences provinciales, le Comité est quant même allé de l'avant, faisant preuve de mépris à l'égard de l'expertise provinciale en cette matière⁽⁵⁾. L'absence totale de référence à cette question dans le rapport de la majorité du Comité illustre bien le fait que les députés libéraux ont voulu éluder la question. Pourtant, de nombreux témoins ont abordé cette question délicate.

(3) Voir les recommandations 8 à 14.

(4) Voir notamment le témoignage de Brian Grant, directeur, politique de contrôle et d'application de la loi, séance du Sous-comité sur les Conseillers en immigration et Diminishing Returns, Séance 5, 9 mai 1995.

(5) Voir l'encadré sur l'expérience québécoise.

LES CONSEILLERS EN IMMIGRATION⁽¹⁾

A. Points de convergence

Monsieur Osvaldo Nunez, et Madame Maud Debien, tous deux députés du Bloc Québécois et membres du Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration, ont écouté avec beaucoup d'intérêt l'ensemble des témoins qui ont comparu devant le Sous-comité sur les conseillers⁽²⁾ en immigration et ont pris bonne note de leurs préoccupations respectives. Tout comme les autres membres du Comité, ils ont été frappés par la gravité des questions soulevées devant eux et par l'urgence de développer des solutions réalistes et viables, susceptibles de mettre fin aux nombreux abus observés par les différents intervenants du milieu et subis par les immigrants et les réfugiés eux-mêmes.

Les députés du Bloc Québécois partagent le diagnostic de la majorité des membres du Comité et des nombreux témoins. En effet, tous s'accordent pour dire qu'il existe de nombreux conseillers en immigration dont l'honnêteté et l'expertise ne peuvent être mises en doute. Certains d'entre eux se sont même auto-disciplinés et se sont dotés d'une association professionnelle crédible, l'OPIC.

Toutefois, le manque d'exigences formelles sur la formation et la compétence des conseillers, l'absence de code d'éthique, de grille de tarification et de mécanismes de

(1) Les députés de l'Opposition officielle tiennent à indiquer que le Comité permanent a exigé que cette opinion dissidente soit émise avant que la version finale du rapport ne soit produite. Ils déplorent également que le rapport du Comité ait fait l'objet de fuites dans les médias avant la date de son dépôt.

(2) Les députés adoptent le terme «conseillers en immigration» employé par la majorité du Comité bien qu'ils eussent préféré la dénomination de «consultant en immigration».

Demande de réponse du gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux s'y rapportant (fascicule n° 52, incluant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,



ELENI BAKOPANOS.

12. Après avoir consulté les parties intéressées,

Citoyenneté et Immigration Canada devrait élaborer et publier un barème de tarifs raisonnable pour certains services de base en immigration, de façon à aider les personnes à faire un choix éclairé quand elles veulent demander de l'aide.

13. Les bureaux du Canada à l'étranger devraient fournir des renseignements dans la langue locale, de même qu'en français et en anglais, au sujet des formalités et des formules de l'immigration.

14. Les clients de tous les bureaux à l'étranger devraient être avisés, dans la langue locale, de même qu'en français et en anglais, que les personnes engagées pour les représenter ne recevront aucune attention particulière.

15. Citoyenneté et Immigration Canada devrait mettre les demandeurs en garde contre les conseillers dont le travail a été jugé insatisfaisant par le passé et sur la foi des plaintes reçues ou de la conduite sans scrupule qu'ils ont affichée dans leurs relations avec les autorités canadiennes. Les bureaux à l'étranger devraient refuser à ces personnes l'accès aux bureaux.

représentant des conseillers en immigration dans la mesure où ils répondent à des critères précis, y compris des normes minimales d'admission et d'adhésion, un code de déontologie, des programmes d'éducation permanente, une procédure pour traiter les plaintes provenant du public et un fonds d'indemnisation.

6. Les conseillers en immigration qui exercent actuellement leur métier ne devraient pas être exemptés de l'application des critères de compétence et autres. Des mesures spéciales de transition devraient être prévues pour perturber le moins possible le travail dans la profession.

7. Le coût du système devrait être assumé par les organismes à reconnaître.

8. Une fois que le règlement habilite l'organisme autoréglementé à prendre en charge l'accréditation des conseillers en immigration uniquement pour les travaux relatifs aux tribunaux d'immigration, le gouvernement du Canada ne devrait traiter qu'avec les conseillers en immigration dûment licenciés afin de donner plus de poids à cette structure réglementaire.

9. Citoyenneté et Immigration Canada devrait fournir davantage de renseignements aux clients, dans leur propre langue de même qu'en français et en anglais, pour les aider à comprendre les formalités de l'immigration et la façon de remplir les formulaires.

10. Citoyenneté et Immigration Canada devrait fournir une liste des organismes non gouvernementaux aptes à venir en aide sans frais aux demandeurs.

11. Les renseignements fournis aux clients devraient s'accompagner de mises en garde : il ne faut pas s'en remettre aux personnes qui promettent des résultats précis.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandations

1. Le gouvernement fédéral devrait utiliser les pouvoirs actuellement prévus dans la *Loi sur l'immigration* pour établir des règlements obligeant les conseillers en immigration à présenter un permis lorsqu'ils agissent à titre de représentants dans des enquêtes sur l'immigration ou dans le cadre d'audiences à la Section du statut de réfugié et à la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

2. L'accréditation des conseillers prévue dans la *Loi sur l'immigration* ne devrait pas viser les personnes qui fournissent une aide en matière d'immigration ou représentent des immigrants sans être rémunérées de quelque façon que ce soit.

3. Citoyenneté et Immigration Canada devrait collaborer étroitement avec les représentants des organismes non gouvernementaux qui fournissent bénévolement des conseils et une aide dans le domaine de l'immigration afin de s'assurer qu'ils connaissent suffisamment la loi et les pratiques en matière d'immigration.

4. En l'absence d'une réglementation provinciale exhaustive des consultants en immigration, le gouvernement du Canada devrait utiliser le pouvoir réglementaire que lui confère l'alinéa 114(1) v) de la *Loi sur l'immigration* pour habiliter des corporations professionnelles reconnues à réglementer uniquement les consultants en immigration qui, contre rémunération, comparaisent devant les tribunaux d'immigration fédéraux. Toute réglementation établie ultérieurement par une province serait aussi incluse dans le règlement.

5. Le gouvernement fédéral devrait conclure des accords d'accréditation avec tout organisme

CONCLUSION

On connaît les problèmes que pose depuis 20 ans le métier de conseiller en immigration, qui n'est pas du tout réglementé. Depuis au moins dix ans, ces problèmes sont importants et s'accroissent. Malgré divers rapports et recommandations, aucun ordre de gouvernement n'a pris de mesure concrète à ce sujet. Le Comité conclut qu'il est temps de reconnaître le problème en alliant le geste à la parole. Nous estimons que notre projet de réglementation, fondé sur les dispositions actuelles de la *Loi sur l'immigration*, conjugué à d'autres mesures recommandées plus haut, contribuerait grandement à protéger le public et à mieux asseoir le métier de conseiller en immigration tel qu'il se pratique par des personnes autres que les avocats. Qui plus est, la mise en oeuvre de la proposition serait une façon de reconnaître et de concrétiser la volonté qu'ont les conseillers en immigration de bonne réputation d'améliorer leurs normes et de s'autoréglementer. Voici venu le temps d'agir.

Comme nous le recommandons dans le cas des bureaux au Canada, nos bureaux de l'immigration à l'étranger devraient fournir de plus amples renseignements sur les formalités et les formulaires dans la langue locale : cela servirait à réduire au minimum la nécessité de recourir aux conseillers. Certains bureaux à l'étranger annoncent déjà, en français et en anglais, que les particuliers représentant des clients ne recevront aucune attention particulière : cette mise en garde devrait être faite dans tous les bureaux à l'étranger, dans la langue locale. Nous croyons aussi que le Ministère devrait chercher plus activement à mettre les clients éventuels des conseillers en garde contre ceux dont le Ministère a jugé le travail insatisfaisant par le passé, sur la foi des plaintes reçues ou de la conduite sans scrupule qu'ils ont affichée dans leurs relations avec les autorités canadiennes. Les bureaux à l'étranger devraient aussi interdire à ces personnes l'accès aux bureaux.

Recommandations

13. Les bureaux du Canada à l'étranger devraient fournir des renseignements dans la langue locale, de même qu'en français et en anglais, au sujet des formalités et des formules de l'immigration.

14. Les clients de tous les bureaux à l'étranger devraient être avisés, dans la langue locale, de même qu'en français et en anglais, que les personnes engagées pour les représenter ne recevront aucune attention particulière.

15. Citoyenneté et Immigration Canada devrait mettre les demandeurs en garde contre les conseillers dont le travail a été jugé insatisfaisant par le passé et sur la foi des plaintes reçues ou de la conduite sans scrupule qu'ils ont affichée dans leurs relations avec les autorités canadiennes. Les bureaux à l'étranger devraient refuser à ces personnes l'accès aux bureaux.

...il suffit d'entrer dans un bureau d'immigration n'importe où dans le monde et de demander ce qu'il faut faire pour aller au Canada pour se rendre compte qu'il est très difficile de le savoir. Il n'existe pas de ressources pour dire aux gens comment s'y rendre. On vous remettra une brochure superficielle normalement publiée en anglais, et non dans votre langue et que, par conséquent, vous ne comprendrez pas.

Mendel Green, avocat spécialisé en immigration

recourir aux conseils et à l'aide des conseillers en immigration. Le Comité respecte ce choix. Tout de même, il croit qu'il serait possible de réduire grandement la possibilité d'exploitation en donnant des renseignements sur le genre d'honoraires auxquels les clients peuvent s'attendre pour divers services.

Recommandation

12. Après avoir consulté les parties intéressées, Citoyenneté et Immigration Canada devrait élaborer et publier un barème de tarifs raisonnable pour certains services de base en immigration, de façon à aider les personnes à faire un choix éclairé quand elles veulent demander de l'aide.

AUTRES MESURES

Le Comité a accueilli plusieurs témoins qui ont offert des suggestions utiles pour régler les problèmes dans ce domaine. Ils ont signalé que le fait de mieux renseigner les personnes au Canada comme à l'étranger éliminerait pour une bonne part la nécessité de recourir aux services des conseillers. Au Canada même, nous vivons une période de transition où les services gouvernementaux sont fournis de plus en plus par la poste ou par téléphone. Des comités précédents ont vivement invité les autorités à simplifier le processus, mais il ne faut pas oublier pour autant les besoins en information du client et, dans certains cas, son besoin d'aide. Par conséquent, nous incitons vivement Citoyenneté et Immigration Canada à fournir davantage de renseignements à ses clients — dans leur propre langue — pour les aider à comprendre la nature des formulaires à remplir et la façon de le faire. Dans la mesure du possible, le nom des organisations aptes à venir en aide aux demandeurs sans frais devrait être fourni. Les renseignements devraient s'accompagner de mises en garde : les clients ne devraient pas s'en remettre à des personnes qui promettent des résultats précis.

Recommandations

9. Citoyenneté et Immigration Canada devrait fournir davantage de renseignements aux clients, dans leur propre langue de même qu'en français et en anglais, pour les aider à comprendre les formalités de l'immigration et la façon de remplir les formulaires.
10. Citoyenneté et Immigration Canada devrait fournir une liste des organismes non gouvernementaux aptes à venir en aide sans frais aux demandeurs.
11. Les renseignements fournis aux clients devraient s'accompagner de mises en garde : il ne faut pas s'en remettre aux personnes qui promettent des résultats précis.

Même si on fournit de plus amples renseignements aux clients, de façon générale, certains d'entre eux vont encore

Conseil canadien pour les réfugiés

...il est...important qu'il y ait dans les bureaux locaux des agents d'immigration qui soient accessibles à la population et qui puissent aider les candidats à remplir leur formulaire. Cela constituerait une amorce de solution au problème des consultants.

Recommandation

8. Une fois que le règlement habilite l'organisme autoréglementé à prendre en charge l'accréditation des conseillers en immigration uniquement pour les travaux relatifs aux tribunaux d'immigration, le gouvernement du Canada ne devrait traiter qu'avec les conseillers en immigration dûment licenciés afin de donner plus de poids à cette structure réglementaire.

compétence et autres. Des mesures spéciales de transition devraient être prévues pour perturber le moins possible le travail dans la profession.

7. Le coût du système devrait être assumé par les organismes à reconnaître.

Comme nous l'avons déjà souligné, à elle seule, la recommandation du Comité à l'égard d'une réglementation limitée, en application de la disposition existante de la *Loi sur l'immigration*, ne toucherait directement que les conseillers qui travaillent auprès des tribunaux. Tout porte à croire qu'il s'agit là d'un nombre assez faible. Par conséquent, il ne serait peut-être pas avantageux, ni même possible pour les organismes représentatifs d'entrer en jeu et d'investir le temps, l'énergie et les ressources nécessaires à la mise en oeuvre du système d'autoréglementation proposé. Dans ce cas particulier, la proposition du Comité n'atteindrait pas les objectifs établis.

Pour régler bien plus que le seul dossier de la réglementation du travail des conseillers devant les tribunaux, Citoyenneté et Immigration Canada pourrait adopter une politique selon laquelle les autorités de l'immigration au Canada ne traiteraient directement qu'avec les conseillers licenciés. De ce fait, les autres ne pourraient pas, par exemple, demander des renseignements sur le dossier d'un client ou présenter des observations en son nom aux autorités gouvernementales. Une telle politique étendrait l'application de la disposition réglementaire limitée, sans toutefois s'engager dans le brouillard constitutionnel que représenterait un système réglementaire complet. Il reste à voir si une modification touchant le pouvoir habilitant de la Loi serait nécessaire ou si le gouvernement pourrait apporter cette modification en changeant simplement sa politique. Quel que soit le mécanisme employé, le Comité recommande qu'il soit utilisé pour encourager les organismes autoréglementés à se proposer comme organismes de réglementation professionnelle dans le contexte du règlement proposé.

Le Comité est toutefois confiant que la réglementation que nous proposons entraînera la création d'autres programmes afin de combler les nouvelles exigences qui seront établies. Un modèle existe déjà au Seneca Collège et nous sommes certains que d'autres collèges du pays chercheront à répondre à cette demande et à combler cet important besoin de formation.

Il faudrait accorder une attention particulière à la situation des conseillers en immigration déjà établis. Les dispensers des normes minimales de compétence établies pour les nouveaux arrivants irait à l'encontre de l'objectif qui consiste à améliorer la profession, à court aussi bien qu'à long terme. De même, ce serait injuste pour les consommateurs. Par ailleurs, les praticiens compétents qui exercent le métier depuis longtemps ne devaient pas être tenus d'interrompre indûment leur carrière. Provisoirement, il serait peut-être bon d'autoriser des examens spéciaux pour ces praticiens pour la période initiale de mise en place.

Comme l'accréditation serait profitable aux conseillers en immigration, il est tout à fait logique qu'ils en supportent les coûts. Mises à part les dépenses initiales qu'engagerait le Ministère pour établir la formule et conclure les accords pertinents, ainsi que les sommes modiques consacrées au contrôle permanent, le système ne coûterait pratiquement rien au gouvernement du Canada.

Recommandations

5. Le gouvernement fédéral devrait conclure des accords d'accréditation avec tout organisme représentant des conseillers en immigration dans la mesure où ils répondent à des critères précis, y compris des normes minimales d'admission et d'adhésion, un code de déontologie, des programmes d'éducation permanente, une procédure pour traiter les plaintes provenant du public et un fonds d'indemnisation.

6. Les conseillers en immigration qui exercent actuellement leur métier ne devraient pas être exemptés de l'application des critères de

reconnues à régler uniquement les consultants en immigration qui, contre rémunération, comparaissent devant les tribunaux d'immigration fédéraux. Toute réglementation établie ultérieurement par une province serait aussi incluse dans le règlement.

Comment pourrait-on mettre en oeuvre l'auto-réglementation? Le gouvernement fédéral pourrait atteindre ses objectifs et protéger l'intérêt public en appliquant son pouvoir d'établir les conditions de la reconnaissance. Avant qu'un groupe quelconque ne soit reconnu, il faudrait que le Canada exige qu'il dispose, tout au moins, de normes minimales d'admission et d'adhésion, d'un code de déontologie, de programmes d'éducation permanente, d'une procédure pour traiter les plaintes provenant du public ou des représentants gouvernementaux et d'un fonds d'indemnisation. L'OPIC satisferait déjà à plusieurs de ces exigences. Les critères pourraient être inscrits dans un accord entre le gouvernement fédéral et l'organisation à reconnaître, le contrôle relevant du Ministère. Pour que les praticiens puissent s'adapter à la situation, il faudrait prévoir une période d'instauration progressive suffisamment longue.

Il ne fait pas de doute que des exigences officielles en matière d'études ou de formation constituent un aspect important de l'admission à des métiers ou professions réglementés. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, les consultants en immigration ne sont assujettis à aucune exigence en matière d'études; n'importe qui peut s'adonner à cette activité, quelle que soit sa formation ou son expérience. Jusqu'à très récemment, aucun cours n'était offert dans ce domaine, ce qui pourrait constituer un sérieux obstacle à une réglementation efficace de ce secteur d'activités. Toutefois, le Comité a été informé récemment de la mise sur pied d'un programme très populaire au Seneca College, en Ontario (Immigration Practice and Procedures). Le premier cours a été accueilli avec enthousiasme lorsqu'il a été offert pour la première fois, au printemps de 1995; en fait, on a dû refuser des inscriptions. Le cours a été de nouveau offert cet automne et un cours avancé commencera bientôt.

Immigration Consultants Organization of Professional

Essentiellement, notre mécanisme de plaintes est tel que quiconque veut déposer une plainte, peut nous téléphoner, téléphoner à n'importe quel membre de l'OPIC ou faire une plainte par écrit. Le Comité examine la plainte et en transmet un exemplaire au conseiller visé. Nous demanderons à celui-ci de répondre à la plainte et aux allégations faites.

Suivant la situation particulière en cause, nous passerons à l'étape suivante et procéderons à une enquête approfondie qui nous amènera à interviewer et le plaignant, et le conseiller. Nous demanderons au conseiller de produire son dossier et tiendrons, pour ainsi dire, une audience sur la question.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Toute personne qui se présente devant un tribunal doit être liée par un code de conduite et d'éthique professionnelle en fonction duquel on peut mesurer sa performance et son rendement. Nous constatons très souvent que sur le plan du comportement et de la sincérité, les experts-conseils sont loin de répondre aux critères qui sont presque toujours respectés par les conseillers juridiques. Tous les membres de la Commission à qui j'en ai parlé m'ont justifié dit que c'est là qu'on voit la plus grande différence entre les pratiques des experts-conseils et celles des conseillers juridiques.

sur l'immigration, et par le Comité, il ne s'agit pas forcément d'un obstacle insurmontable.

En 1992, la Commission de réforme du droit a étudié le processus de détermination du statut de réfugié et recommandé un modèle d'autoréglementation pour l'accréditation des conseillers en immigration. (Même si le rapport n'a jamais été terminé officiellement, la Commission ayant été abolie, les commissaires s'étaient mis d'accord sur cet aspect du texte.) Le rapport refaisait l'historique des plaintes portées au sujet de l'incompétence et du manque de scrupules de la part de certains conseillers en immigration à l'occasion des audiences de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, mais reconnaissait le fait que toute tentative de réglementer le travail des conseillers pourrait se révéler institutionnelle. La Commission de réforme a donc proposé la reconnaissance d'un organisme non gouvernemental ou d'une association professionnelle ou commerciale dotée d'un programme fonctionnel d'accréditation et de discipline à l'égard de ses membres, en application du pouvoir réglementaire que confère la Loi, comme il en est question plus haut, ce qui permettrait d'accréditer les conseillers souhaitant comparaître devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Depuis l'époque où ce rapport a été rédigé, la nécessité de réglementer la profession est devenue de plus en plus apparente tandis que «l'effectif» et l'expertise de l'OPIC se sont accrus, au même titre que la faisabilité d'une telle approche. De fait, la même recommandation a été formulée en 1994 par James Hathaway dans *Vers le rétablissement de la confiance*, rapport que celui-ci a rédigé à propos de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans sa réponse au rapport, cette dernière s'est prononcée en accord avec la recommandation.

Recommandation

4. En l'absence d'une réglementation provinciale exhaustive des consultants en immigration, le gouvernement du Canada devrait utiliser le pouvoir réglementaire que lui confère l'alinéa 114(1) v) de la *Loi sur l'immigration* pour habiliter des corporations professionnelles

3. Autoréglementation

organisme devrait probablement être indépendant du gouvernement pour éviter toute possibilité de conflit d'intérêts. Cependant, même si l'on pouvait établir une structure réglementaire appropriée au sein de Citoyenneté et Immigration Canada, le Comité hésite à recommander cette mesure. En effet, le Canada traverse à l'heure actuelle une période de contraintes budgétaires, et il doit restreindre les dépenses dans toutes ses sphères d'activités, y compris celles qui concernent Citoyenneté et Immigration Canada, et la mise sur pied d'un tel organisme en Australie a révélé que le processus peut être fort onéreux. Par conséquent, le Comité conclut qu'il ne serait ni prudent ni responsable de recommander que le gouvernement du Canada entreprenne de mettre sur pied un nouvel organisme bureaucratique pour accrédi-ter et réglementer les conseillers en immigration.

Il existe une troisième option : les conseillers en immigration pourraient avoir leur propre régime d'accréditation, en étant assujettis aux critères établis par le gouvernement et acceptés par le ou les organismes qui les représentent. C'est l'option que préconise l'OPIC (Organization of Immigration Consultants), société constituée en Ontario en 1991 pour redorer le blason des conseillers en immigration, améliorer leurs normes et défendre leurs intérêts. L'organisme compte maintenant plus de 100 membres venant de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Si l'adhésion à l'organisme est volontaire, l'OPIC s'est tout de même donné un code de déontologie et des règles de conduite professionnelle, et les membres conviennent d'être assujettis à un processus de plaintes. L'OPIC n'est pas un organisme professionnel qui se comparerait, par exemple, aux barreaux provinciaux ou aux collèges des médecins et chirurgiens. Ces derniers exercent leur autorité sur tous les membres d'une profession en raison d'un monopole légal que leur a conféré la province. À l'inverse, l'adhésion à l'OPIC est tout à fait volontaire, et l'organisme n'est pas légalement habilité à réglementer ou à discipliner ses membres. Néanmoins, aux fins de l'accréditation qui est envisagée par le législateur dans la Loi

s'assurer qu'ils connaissent suffisamment la loi
et les pratiques en matière d'immigration.

C. Autorisation

En recommandant que le gouvernement promulgue des règlements visant l'accréditation des conseillers en immigration, le Comité est conscient que le pouvoir de réglementation ne précise pas quelle « autorité » devrait procéder à l'octroi des permis. Il semblerait y avoir trois choix : accréditation par les provinces, par un organisme établi par le gouvernement fédéral ou par une organisation professionnelle reconnue par le gouvernement fédéral à cette fin.

1. Accréditation par un organisme provincial

Comme nous l'avons souligné plus haut, en vertu du partage constitutionnel des pouvoirs, les provinces sont responsables de la réglementation des métiers et professions. Malheureusement, elles ont fait preuve de lenteur dans la réglementation du domaine parajuridique, dont les services de consultation en immigration ne sont qu'un aspect. La province de l'Ontario a procédé à un examen approfondi de la question au cours des années 80 et du début des années 90, pour en bout de ligne décider de ne pas promulguer de loi. Le Comité n'a aucune raison de croire que l'opinion de l'Ontario a changé ni que d'autres provinces s'approprient à réglementer cette profession dans un avenir rapproché même si bien sûr elles demeurent entièrement libres de le faire. Comme il n'existe aucune réglementation provinciale exhaustive et qu'aucune province ne semble vouloir en adopter, le Comité recommande que d'autres options soient envisagées pour le moment.

2. Accréditation par un organisme fédéral

En l'absence d'organismes provinciaux d'accréditation des conseillers en immigration, le gouvernement fédéral devrait-il établir un nouvel organisme à cette fin? Un tel

Recommandations

2. L'accréditation des conseillers prévue dans la *Loi sur l'immigration* ne devrait pas viser les personnes qui fournissent une aide en matière d'immigration ou représentent des immigrants sans être rémunérées de quelque façon que ce soit.

3. Citoyenneté et Immigration Canada devrait collaborer étroitement avec les représentants des organismes non gouvernementaux qui fournissent bénévolement des conseils et une aide dans le domaine de l'immigration afin de

et des représentants d'organismes non gouvernementaux, qui peuvent tous jouer un rôle très utile pour les personnes qui ont besoin de conseils et d'aide en matière d'immigration. Les relations non professionnelles de ce genre sont peu susceptibles de mener à l'exploitation, et nous sommes convaincus que s'ils avaient besoin d'aide pour les questions techniques, ces conseillers se tourneraient vers des professionnels. À vrai dire, nous avons appris que les organismes non gouvernementaux concluent fréquemment des ententes informelles avec des professionnels dignes de confiance afin d'obtenir des conseils sur les questions plus complexes.

Malgré cela, des questions peuvent quand même se poser au sujet de la compétence de non-professionnels bien intentionnés. C'est pourquoi nous recommandons que Citoyenneté et Immigration Canada collabore plus étroitement avec les bénévoles d'organisations non gouvernementales afin de veiller à ce que ceux qui conseillent leurs clients aient une compréhension de base de la loi et des procédures en matière d'immigration. Nous reconnaissons que cette mesure pourrait entraîner certaines dépenses, mais nous croyons que cette stratégie pourrait en fait permettre au gouvernement d'économiser de l'argent en fin de compte. En effet, il ne fait pas de doute qu'il est plus facile et plus efficace de traiter les formules de demande et de répondre aux questions lorsque les clients sont bien informés.

laissée de côté au profit d'une autorisation plus générale ou

d'autres mesures.

Par contre, d'autres témoins estimaient qu'une autorisation limitée constituerait une première étape positive et disaient attendre avec impatience sa mise en place. Ils soulignaient que l'accréditation découlant de l'autorisation pourrait avoir des effets généraux très bénéfiques, même si elle se limitait aux conseillers qui comparaisaient devant les tribunaux de l'immigration. Dans le marché du travail d'aujourd'hui, les titres universitaires et autres sont très importants; on peut donc s'attendre à ce que les personnes qui s'approprient à offrir des services de consultation en immigration obtiennent toute l'accréditation possible, même si elle ne devait toucher qu'un aspect de leur travail. Cela ferait en sorte que l'ensemble des normes deviendraient plus élevées.

L'accréditation pourrait également devenir une façon pour les conseillers de promouvoir leurs services; ainsi, le public deviendrait plus sensibilisé à leur importance et, avec le temps, les conseillers non accrédités en viendraient probablement à perdre des clients. Ainsi, même une autorisation limitée pourrait resserrer les normes de la profession et aider le public à choisir des conseillers plus qualifiés.

Recommandation

1. Le gouvernement fédéral devrait utiliser les pouvoirs actuellement prévus dans la *Loi sur l'immigration* pour établir des règlements obligeant les conseillers en immigration à présenter un permis lorsqu'ils agissent à titre de représentants dans des enquêtes sur l'immigration ou dans le cadre d'audiences à la Section du statut de réfugié et à la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Même si nous préconisons l'obligation pour les conseillers en immigration de détenir un permis, nous ne souhaitons pas que ce soit le cas pour les personnes qui représentent des requérants sans être rémunérées. On retrouve dans ce groupe des membres de la famille, des amis, des membres du clergé

Un parajuriste qui disait être avocat dans un pays étranger agissait pour le compte des gens provenant de sa propre communauté ethnique. La conduite qu'il a affichée et les arguments qu'il a présentés devant la Commission de l'immigration sont à la source de la plainte formulée au barreau. Entre autres, il a accusé l'agent fédéral chargé de présenter les cas d'agir par esprit de vengeance et a formulé des allégations tout à fait déplacées de collusion avec l'arbitre. Ce dernier a dû intervenir à plusieurs reprises pour ramener les choses à l'ordre. Le parajuriste a fait au nom de son client des aveux qui n'avaient rien à voir avec la situation et qui étaient très préjudiciables. Il a tiré parti de l'occasion pour attaquer une question de principe qui n'avait rien à voir avec la situation. L'arbitre a rejeté toutes ses prétentions, mais a tout de même trouvé une façon de soustraire le client à la détention.

Barreau du Haut-Canada

B. Le pouvoir de réglementation inhérent à l'accréditation des conseillers en immigration

Une disposition de la *Loi sur l'immigration* accordée déjà au Cabinet le pouvoir d'adopter des règlements concernant l'accréditation des conseillers qui comparaisissent devant les tribunaux de l'immigration et qui sont rémunérés. Même si la disposition a été intégrée à la Loi il y a près de 20 ans, on ne l'a jamais invoquée. L'alinéa 114(1)v) de la Loi prévoit que le gouverneur en conseil peut, par règlement,

exiger de quiconque comparait devant un arbitre, la section du statut ou la section d'appel en qualité de procureur rétribué sans être membre du barreau d'une province, qu'il soit titulaire d'une autorisation délivrée à cet effet par les autorités habilitées à le faire aux termes des règlements[.]

Le Comité fait remarquer que l'autorisation prévue dans la disposition susmentionnée a une portée relativement limitée puisqu'elle ne concerne que les conseillers qui représentent des clients dans le cadre d'enquêtes ou d'audiences des deux sections et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. L'étroitesse de cette disposition reflète sans nul doute l'opinion selon laquelle une réglementation exhaustive des conseillers en immigration relève des provinces, car il s'agit d'une affaire ayant trait au droit civil et au droit relatif à la propriété. Par contre, les tribunaux fédéraux peuvent à bon droit établir un règlement quant à qui est autorisé à comparaître devant eux. Ainsi, le Comité est convaincu que le pouvoir de réglementation actuellement inclus dans la Loi est constitutionnel.

Parce qu'elle est limitée, cette disposition ne couvrirait toutefois pas expressément une grande part du travail effectuée par les conseillers. À vrai dire, certains conseillers ne comparaisissent jamais devant le tribunal et peuvent ne pas être touchés directement par la portée des autorisations que permet la disposition actuelle. En outre, la disposition ne vise aucunement le travail effectué par des conseillers à l'extérieur du Canada. En raison de sa portée restreinte, certains témoins estiment que cette disposition devrait être

L'OPIC appuie fermement l'objectif de réglementation des conseillers en immigration professionnels.

Organization of Professional Immigration Consultants

... nous avons toujours appuyé cette idée par le passé et ... nous continuons d'être en faveur d'une forme quelconque de réglementation pour ce type d'experts-conseils. Ce serait, à notre avis, préférable pour le public et pour nous-mêmes, car nous serions plus à même de bien remplir notre mandat.

Nous n'avons jamais préconisé l'élimination ou l'exclusion des experts-conseils en immigration. Nous avons toujours reconnu qu'ils peuvent jouer un rôle utile et légitime et devraient pouvoir le faire dans un cadre bien défini. À notre avis, un consommateur averti est peut-être plus à même de faire un choix que le gouvernement dans ce contexte. Il reste que le travail que font les experts-conseils en immigration peut être mieux fait et devrait respecter certains des mêmes critères que doivent observer par exemple les membres du barreau lorsqu'ils comparaisissent devant la Commission en tant que tribunal.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

SOLUTIONS POSSIBLES

A. Restreindre aux seuls avocats le travail du tribunal de l'immigration

Le noeud du problème, c'est que les conseillers en immigration ne font l'objet d'aucune réglementation professionnelle. En outre, la *Loi sur l'immigration* et les règles appliquées en cette matière prévoient expressément la représentation d'une personne par un non-juriste dans les enquêtes et les audiences devant la Section d'appel de l'immigration et la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (voir l'annexe A). Selon un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité, le temps est venu de limiter aux seuls juristes la représentation des immigrants éventuels, compte tenu de la complexité du travail du tribunal de l'immigration.

Toutefois, il y avait des absents de marque parmi ceux qui formulaient cette recommandation : les représentants de Citoyenneté et Immigration Canada et ceux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Toutes les procédures quasi judiciaires relèvent de la Commission, et les agents de l'immigration participent à bon nombre des audiences; par conséquent, ils sont très familiarisés avec le travail du conseiller. S'ils s'opposaient à la possibilité d'empêcher les conseillers de faire le travail juridique, les représentants de la Commission appuyaient par contre fortement l'idée qu'on exerce un contrôle accru sur ces conseillers au moyen d'une accréditation. Les membres du Comité respectent l'expérience et l'expertise de la Commission et du gouvernement fédéral sur la question; de plus, nombre d'autres tribunaux quasi judiciaires au Canada permettent à des profanes de représenter des particuliers. Par conséquent, le Comité n'est pas persuadé qu'il soit utile pour l'instant d'empêcher les conseillers de représenter les clients devant les tribunaux de l'immigration.

J'accuse ces «conseillers privés en immigration», qui font la promotion de fonds peu sûrs de tenir la réputation du Canada sur le plan économique de la pire façon imaginable.

Mendel Green, avocat spécialisé en immigration

Certains des experts-conseils qui comparaissent devant la Commission, sont excellents. Ils sont extrêmement utiles : ils font ressortir les faits; ils préparent soigneusement la documentation; ils comprennent bien toutes nos procédures et nous aident à bien conduire les audiences.

[Cependant], il existe un grand nombre d'experts-conseils qui ne répondent pas à ces critères.

Ils constituent une source de problèmes pour la Commission et nous craignons aussi qu'ils servent mal leurs clients. Mentionnons, parmi les difficultés que nous avons rencontrées, la mauvaise préparation des documents constituant la preuve et la non-observation des dispositions relatives à la divulgation d'informations et des obligations de présentation de documents. Très souvent, ils semblent ignorer les procédures à suivre devant la Commission. Ils ont fréquemment une connaissance insuffisante du droit matériel et présentent par conséquent des arguments peu pertinents qui n'aident ni leurs clients ni la Commission à prendre une décision.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

ne puisse jamais obtenir le statut de résident permanent. Cela peut faire en sorte que des gens qui ont peu d'espoir que leur demande d'immigration soit accueillie soient faussement amenés à croire qu'elle pourrait l'être, et leur renvoi du Canada peut être d'autant plus éprouvant. Des gens peuvent être dupés et être amenés à verser d'importantes sommes d'argent pour rien ou presque.

Il est difficile de connaître l'étendue réelle du problème. Selon certains témoins, les cas d'abus qui sont mis au jour ne représentent que la pointe de l'iceberg, parce que nombre de victimes sont renvoyées du pays ou trop réticentes, parfois par peur, à se plaindre. Dans bien des cas, c'est la raison même qui a amené les gens à consulter un conseiller — l'ignorance d'une langue officielle, les barrières culturelles et la méfiance à l'égard des autorités font en sorte que l'exploitation ne sera, bien souvent, pas révélée.

Toutefois, ce ne sont pas les seuls particuliers qui ont à souffrir du travail de conseillers en immigration peu scrupuleux. Comme c'est le cas pour de nombreuses institutions des pays démocratiques, le programme d'immigration du Canada dépend dans une large mesure de l'honneur et de l'honnêteté des gens qu'il dessert. Lorsque les immigrants, les visiteurs ou les revendeurs du statut de réfugié se font conseiller de mentir ou de tricher pour arriver à leurs fins, c'est l'intégrité du programme tout entier qui peut être minée, et l'appui du public peut s'éroder. Enfin, la bonne réputation du Canada peut même souffrir du peu de scrupule des conseillers à l'étranger.

Je devrais également vous faire remarquer que les gens qui se présentent devant notre Commission sont parmi les personnes les plus vulnérables et faciles à exploiter de toutes celles qui ont des contacts avec notre système judiciaire. Venant d'autres pays, elles ont d'autres antécédents culturels et ont fait l'expérience d'un autre type de système judiciaire. Elles ne savent guère comment fonctionne notre système et peuvent donc facilement être victimes de gens sans scrupule. S'assurer que ces personnes peuvent être représentées par des gens efficaces et honnêtes représente un défi pour notre société dans son ensemble, et sans aucun doute pour notre système judiciaire; il reste que nous devrions à mon avis nous efforcer de relever ce défi.

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

eux ont obtenu leur diplôme en droit dans leur pays d'origine et ne peuvent pratiquer le droit au Canada.

Les plaintes concernant les conseillers en immigration sont diversifiées. Elles vont d'une prestation incompétente des services à une non-exécution du travail. D'autres plaintes ont trait aux coûts exorbitants exigés, au regard du travail effectué ou du degré de réussite. Dans certains cas, des promesses irréalistes sont faites («Je peux vous faire entrer au pays») ou le pouvoir d'influence est exagéré («Je peux faire jouer mes relations»). Certaines plaintes concernent une fraude délictueuse ou d'autres infractions au *Code criminel* ou à la *Loi sur l'immigration*.

Pourquoi les immigrants, les visiteurs et les revendicateurs du statut de réfugié sont-ils particulièrement vulnérables face aux conseillers en immigration peu scrupuleux? Nombre d'entre eux connaissent mal les langues officielles, le droit ainsi que les pratiques qui ont cours au Canada, au point où même remplir un simple formulaire peut représenter un obstacle quasi insurmontable. Etant donné la situation qui a cours dans leur pays, bon nombre d'entre eux éprouvent de la crainte et de la méfiance à l'égard des autorités gouvernementales et pensent que l'intervention d'un tiers est essentielle à toute communication avec des fonctionnaires. Comme les enjeux des questions d'immigration peuvent être très élevés, les gens consentiront souvent à verser de grosses sommes d'argent à ceux qui leur promettent le succès, qu'ils soient aptes à réaliser leurs promesses ou non. Comme ils n'ont même pas des connaissances rudimentaires du droit de l'immigration, domaine complexe pour tout profane, les clients sont incapables d'évaluer l'information et les conseils qu'ils reçoivent. Les effets de l'incompétence ou de l'absence de scrupules des conseillers en immigration se font sentir de trois façons différentes : sur les particuliers, sur le programme d'immigration et sur le Canada. Les répercussions sur les particuliers sont les plus importantes. Une revendication du statut de réfugié qui échoue parce que la recherche ou la présentation ont été faites de façon incompétente peut mener au renvoi du demandeur dans son pays, où il peut être persécuté. Un conseil donné de façon incompétente peut faire en sorte qu'une personne admissible

Les gens de ces pays ne sont pas habitués à la culture canadienne... ils sont comme des agneaux qu'on mène à l'abattoir.

Mendel Green, avocat spécialisé en immigration

Un certain parajuriste est un criminel reconnu qui se prétend conseiller en immigration auprès des membres de sa communauté ethnique. Il a avisé ses clients qu'ils auraient plus de chance de pouvoir demeurer au Canada s'ils présentaient des revendications non fondées du statut de réfugié en prétendant avoir été persécutés dans leur pays d'origine. Pour empirer les choses, les demandes n'ont pas été déposées dans les délais prescrits, ce qui a donné lieu à un appel devant la Cour fédérale. Sachant que seuls les avocats et les procureurs ont le droit de comparaitre devant la Cour fédérale, il a déposé un faux affidavit en y inscrivant le nom d'un procureur fictif. Dans une autre affaire portée devant la Cour fédérale, il a tout simplement omis de se présenter.

Le Barreau du Haut-Canada

ceux dont le comportement est indésirable¹ qui représente une menace pour le public. À vrai dire, les conseillers dignes de confiance sont les premiers à recommander qu'on apporte des changements à leur profession.

Quels sont les services offerts par les conseillers en immigration, et où les offrent-ils? Les conseillers fournissent une aide sur une grande diversité de questions touchant l'immigration et le statut de réfugié; leurs clients se recrutent parmi les immigrants, les parrains, les visiteurs, les demandeurs du statut de réfugié et ainsi de suite. Les conseillers peuvent aider leurs clients en leur donnant des informations et des conseils, en remplissant des formulaires, en rédigeant des documents, en évaluant leurs chances de satisfaire aux critères de l'immigration, en offrant des conseils ou en prenant les dispositions voulues pour l'installation d'entreprise afin de satisfaire aux exigences de l'immigration des gens d'affaires et en accompagnant les immigrants éventuels au bureau de l'immigration. Un certain nombre de ces activités peuvent être effectuées à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada. Ici au pays, les conseillers représentent également des particuliers devant les tribunaux de l'immigration, dans le cadre d'enquêtes devant des arbitres ou d'audiences devant la Section des appels de l'immigration et la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans toutes ces situations, le travail des conseillers est fort semblable à celui des avocats de l'immigration.

Les conseillers en immigration peuvent provenir d'une diversité de milieux. Nombre d'entre eux sont d'ex-employés de Citoyenneté et Immigration Canada. Certains ont déjà travaillé comme traducteurs pour le ministère ou pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y a également d'anciens députés et des comptables, des nouveaux immigrants et même des demandeurs du statut de réfugié. Un certain nombre d'entre

1

Evidemment, les conseillers sont soumis aux règles générales du droit en ce qui touche les contrats, la protection du consommateur, le droit pénal et les infractions prévues dans la *Loi sur l'immigration*.

Immigration Consultants Organization of Professional

[Une réglementation des consultants fera en sorte que] les escrocs seront tenus à l'écart. Nous sommes des conseillers en immigration professionnels. Le problème ne vient pas de nous. Le problème vient des gens qui agissent sans scrupule et dans l'illégalité.

Affiliation of Multicultural Societies and Services Agencies of B.C.

Il est arrivé qu'un client [qui revendiquait le statut de réfugié] réalise que son Formulaire de renseignements personnels (FRP) n'avait pas été bien rempli par son conseiller et décide d'aller demander l'aide d'un avocat ou au client. Le conseiller en immigration a refusé de remettre les documents et les papiers d'identité du client à l'avocat. Le Conseil du statut de réfugié a dû exiger par subpoena que les documents lui soient remis pour que le client puisse les récupérer.

...les immigrants sont dans une dépendance totale face à une personne qu'ils croient la mieux à même de présenter leur dossier ou d'influencer l'autorité politique.

L'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration

représentent des personnes au sujet de questions d'immigration. Par conséquent, nous avons délibérément exclu de notre étude les avocats de l'immigration, qui sont visés par une réglementation complète en vertu des lois de chaque province, ainsi que les gens qui donnent des conseils en immigration ou représentent un immigré sans rémunération directe, par exemple des amis, des membres de la famille ou des représentants d'organismes non gouvernementaux. Même si les avocats sont parfois l'objet du même genre de plainte que les conseillers, le public peut exercer des recours par l'entremise des barreaux provinciaux; ce recours est tout à fait impossible lorsqu'ils ont affaire à un conseiller.

Contrairement aux avocats, les conseillers en immigration ne sont soumis à aucun critère de compétence pour exercer leur métier : ils n'ont aucun code de déontologie, aucune assurance dans le cas de négligence, aucuns fonds d'indemnisation pour les victimes de fraude, aucun mécanisme de plainte officiel et aucune procédure disciplinaire en cas de manquement à la déontologie ou d'incompétence. Le public ne dispose d'aucune protection à cet égard. De plus, une personne qui souhaite se lancer dans les services de consultation en immigration ne doit satisfaire à aucune exigence en ce qui touche les études ou l'expérience; ainsi, n'importe qui peut se lancer dans le domaine, quels que soient ses antécédents, sa formation ou ses connaissances. À vrai dire, des témoins ont souligné avec ironie qu'un avocat de l'immigration qui serait frappé d'un interdit de pratique un certain lundi pourrait ouvrir un bureau de conseiller en immigration le mardi et faire à peu près le même travail, sans les multiples contraintes dont s'assortit la pratique de la profession d'avocat.

Loin de nous l'idée de prétendre que tous les conseillers en immigration sont incompétents ou peu scrupuleux; certes, nous croyons que nombre d'entre eux sont dignes de confiance, fiables, et offrent de précieux services au public. C'est la complète absence de toute réglementation au sujet de

Dans une plainte déposée en 1993, il est démontré que le conseiller en immigration a formellement assuré au client qu'il obtiendrait le statut d'immigrant reçu. Il s'est même occupé de faire admettre les enfants mineurs du requérant à une école privée du Lower Mainland. Pourtant, aucun permis de séjour pour étudiant n'a été délivré et par la suite, une demande de prorogation du visa de visiteur a été rejetée au motif que les enfants du requérant étudiaient illégalement au Canada. Celui-ci a été obligé de partir précipitamment alors qu'il avait déjà loué une maison et acheté une voiture et des meubles sur la foi des assurances du conseiller. En plus d'avoir induit en erreur le requérant sur la possibilité de faire traiter sa demande par le consultant du Canada à Seattle, le conseiller avait insisté auprès de lui pour qu'il investisse 695 000 \$ dans une entreprise de recyclage pour s'assurer d'être admis au Canada. Or, cette entreprise avait la même adresse que le conseiller — un conflit d'intérêts patent.

Law Society of British Columbia

Ce ne sont pas les bons consultants qui causent des problèmes, mais les consultants sans scrupules. Ce sont eux qui incitent les gens à mentir. Depuis dix ans, bon nombre de cas qui ont fait les manchettes mettaient en cause des consultants qui avaient incité leur client à concocter des histoires pour obtenir leur statut d'immigrant.

Lorne Waldman, avocat spécialisé en immigration

LES CONSEILLERS EN IMMIGRATION : LE TEMPS EST VENU D'AGIR

Dans une grande mesure, l'immigration concerne les gens — leurs espoirs et aspirations, leurs rêves, leur réussite dans un nouveau pays d'accueil. Cependant, elle est parfois marquée par des espoirs déçus et parfois par de l'exploitation que la vulnérabilité particulière des victimes rend d'autant plus grave. C'est en raison d'une préoccupation face à la vulnérabilité des immigrants, des immigrants éventuels et d'autres que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a créé le 2 mars 1995 un sous-comité sur les conseillers en immigration.

Le sous-comité avait pour objectif d'examiner les problèmes inhérents à l'absence complète de réglementation pour les conseillers en immigration et de recommander des solutions au gouvernement du Canada pour remédier à ce qui constitue selon nous un problème sérieux et constant. Les témoignages ont été entendus en mai et en juin 1995, après quoi la responsabilité de l'étude a été renvoyée au comité permanent, qui a conclu ses audiences en novembre 1995. Parmi les témoins, on retrouvait des avocats de l'immigration en pratique privée et les organisations qui les représentent, des représentants des barreaux provinciaux, des représentants d'organismes non gouvernementaux, des représentants officiels du gouvernement et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ainsi que des conseillers en immigration proprement dits. Une liste complète des témoins est jointe au présent rapport. Le rapport contiendra dans un premier temps une description de la situation factuelle et juridique actuelle en ce qui touche les conseillers en immigration, après quoi suivra une analyse des diverses options qui s'offrent pour régler les problèmes qui ont été cernés. Enfin, nous recommanderons au gouvernement les mesures que nous croyons les plus utiles à l'heure actuelle pour remédier à ces préoccupations.

Aux fins de la présente étude, nous définissons les conseillers en immigration comme des gens qui ne sont pas membres d'un barreau, mais qui, contre rémunération, conseillent ou

N'importe qui peut s'instituer conseiller en immigration, ce qui a parfois débouché sur des actes peu scrupuleux ou déplorables, qui ont porté atteinte à des clients et à la réputation du gouvernement et de la profession.

**Organization of Professional
Immigration Consultants**

Table des matières

| | |
|--|----|
| LES CONSEILLERS EN IMMIGRATION : | 1 |
| LE TEMPS EST VENU D'AGIR | 1 |
| SOLUTIONS POSSIBLES | 7 |
| A. Restreindre aux seuls avocats le travail du tribunal de l'immigration | 7 |
| B. Le pouvoir de réglementation inhérent à l'accréditation des conseillers en immigration | 8 |
| C. Autorisation | 11 |
| 1. Accréditation par un organisme provincial | 11 |
| 2. Accréditation par un organisme fédéral | 11 |
| 3. Autoréglementation | 12 |
| AUTRES MESURES | 19 |
| À L'ÉTRANGER | 21 |
| CONCLUSION | 23 |
| RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS | 25 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT | 29 |
| OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS | 31 |
| LISTE DES TÉMOINS | 37 |
| ANNEXE A | 41 |
| PROCÈS-VERBAUX | 43 |

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a procédé à l'étude sur les conseillers en immigration.

**Sous-comité sur les conseillers en Immigration et
Diminishing Returns (Rapport du C.D. Howe et Laurier
Institution)**

PRÉSIDENT

Gar Knutson, député — Elgin—Norfolk

VICE-PRÉSIDENT

Sarkis Assadourian, député — Don Valley-Nord

MEMBRES

Stan Dromisky, député — Thunder Bay—Atikokan
Art Hanger, député — Calgary-Nord-Est
John Loney, député — Edmonton-Nord
Oswaldo Nunez, député — Bourassa

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Christine Trauttmansdorff

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU SOUS-COMITÉ

Kevin Kerr
Margaret Young

Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

PRÉSIDENTE

Eleni Bakopanos, députée

— Saint-Denis

VICE-PRÉSIDENTS

Stan Dromiskyy, député

— Thunder Bay—Atikokan

Oswaldo Nunez, député

— Bourassa

MEMBRES

Sarkis Assadourian, député

— Don Valley-Nord

Mary Clancy, députée

— Halifax

Bernie Collins, député

— Souris—Moose Mountain

Maud Debien, députée

— Laval-Est

Jay Hill, député

— Prince George—Peace River

Val Meredith, députée

— Surrey—White Rock—South

Anna Terrana, députée

— Vancouver-Est

Rose-Marie Ur, députée

— Lambton—Middlesex

MEMBRES ASSOCIÉS

Colleen Beaumier, députée

— Brampton

Simon de Jong, député

— Regina—Qu'Appelle

Paul Forseth, député

— New Westminster—Burnaby

Beryl Gaffney, députée

— Nepean

Christiane Gagnon, députée

— Québec

Sharon Hayes, députée

— Port Moody—Coquitlam

Gar Knutson, député

— Elgin—Norfolk

John Loney, député

— Edmonton-Nord

ATTACHÉE DE RECHERCHE DU COMITÉ

(Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

Margaret Young

Susan Baldwin

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Tuesday, November 7, 1995
Thursday, November 9, 1995
Tuesday, November 21, 1995
Thursday, November 23, 1995
Chairperson: Eleni Bakopanos

Le mardi 7 novembre 1995
Le jeudi 9 novembre 1995
Le mardi 21 novembre 1995
Le jeudi 23 novembre 1995
Présidente: Eleni Bakopanos

Procès-verbaux du Comité permanent de la
Citoyenneté et de
l'immigration

Citizenship and
Immigration

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108 (2), une étude sur les
conseillers en immigration

Considération d'un projet de rapport

Y COMPRIS:

Le neuvième rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108 (2), a study of Immigration
Consultants

Consideration of a Draft Report

INCLUDING:

The Ninth Report to the House

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES CONSEILLERS EN IMMIGRATION : LE TEMPS EST VENU D'AGIR

**Neuvième rapport du Comité permanent de la citoyenneté
et de l'immigration**

**Eleni Bakopanos
présidente**

Décembre 1995



Décembre 1995

Eleni Bakopanos
présidente

Neuvième rapport du Comité permanent de la citoyenneté et
de l'immigration

LES CONSEILLERS EN IMMIGRATION : LE TEMPS EST VENU D'AGIR

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



Issue No. 53 (Meetings Nos. 103 to 108)

Tuesday, November 28, 1995
Thursday, November 30, 1995
Thursday, November 30, 1995
Tuesday, December 5, 1995
Thursday, December 7, 1995
Tuesday, December 12, 1995

Chairperson: Eleni Bakopanos

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 53 (Séances n°s 103 à 108)

Le mardi 28 novembre 1995
Le jeudi 30 novembre 1995
Le jeudi 30 novembre 1995
Le mardi 5 décembre 1995
Le jeudi 7 décembre 1995
Le mardi 12 décembre 1995

Présidente: Eleni Bakopanos

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on

Citizenship and Immigration

Procès-verbaux du Comité permanent de la

Citoyenneté et de l'immigration

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), a study on Settlement Renewal

Consideration of a Draft Report

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une étude sur le renouvellement de l'établissement

Considération d'un projet de rapport

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION

Chairperson: Eleni Bakopanos

Vice-Chairmen: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Members

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Bernie Collins
Maud Debien
Jay Hill
Val Meredith
Anna Terrana
Rose-Marie Ur

Associate Members

Colleen Beaumier
Jag Bhaduria
Simon de Jong
Paul Forseth
Beryl Gaffney
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
Gar Knutson
John Loney

(Quorum 6)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION

Président: Eleni Bakopanos

Vice-présidents: Stan Dromisky
Osvaldo Nunez

Membres

Sarkis Assadourian
Mary Clancy
Bernie Collins
Maud Debien
Jay Hill
Val Meredith
Anna Terrana
Rose-Marie Ur

Membres associés

Colleen Beaumier
Jag Bhaduria
Simon de Jong
Paul Forseth
Beryl Gaffney
Christiane Gagnon
Sharon Hayes
Gar Knutson
John Loney

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Susan Baldwin

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 28, 1995

(Meeting No. 103)

[Text]

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:23 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Val Meredith and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Department of Citizenship and Immigration Canada: Georges Tsai, Assistant Deputy Minister, Partnerships; Agnès Jaouich, Director General, Integration; David Neuman, National Director, Settlement Renewal.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Georges Tsai, David Neuman and Agnès Jaouich each made a statement and answered questions.

At 10:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 30, 1995

(Meeting No. 104)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Jewish Immigrant Aid Services (J.I.A.S.): Joel Mass, Executive Director. *From the "Centre Multi-Ethnique de Notre-Dame-de-Grâce":* Nadine Lemaître. *From the "Bureau de la communauté chrétienne des Haïtiens de Montréal":* Eric Faustin, Director. *From the "Accueil liaison pour arrivants (A.L.P.A.):* Glicería Acosta, Director. *From the South Asian Women's Community Centre:* Jennifer Chew.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Joel Mass, from the Jewish Immigrant Aid Services, Jennifer Chew, from the South Asian Women's Community Centre, Eric Faustin, from the "Bureau de la communauté chrétienne des haïtiens de Montréal", Nadine Lemaître, from the "Centre Multi-Ethnique de Notre-Dame-de-Grâce" and Glicería Acosta from the "Accueil liaison pour arrivants" each made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 NOVEMBRE 1995

(Séance n° 103)

[Traduction]

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 23, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Val Meredith et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté: Georges Tsai, sous-ministre adjoint, Partenariats; Agnès Jaouich, directrice générale, Intégration; David Neuman, directeur national, Renouvellement de l'établissement.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Georges Tsai, David Neuman et Agnès Jaouich font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 10 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 30 NOVEMBRE 1995

(Séance n° 104)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 9 h 35, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Service canadien d'aide aux immigrants juifs (S.C.A.J.): Joel Mass, directeur général. *Du Centre Multi-ethnique de Notre-Dame-de-Grâce:* Nadine Lemaître. *Du Bureau de la communauté chrétienne des Haïtiens de Montréal:* Eric Faustin, directeur. *De Accueil liaison pour arrivants (A.L.P.A.):* Glicería Acosta, directrice. *Du «South Asian Women's Community Centre»:* Jennifer Chew.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Joel Mass, du Service canadien d'aide aux immigrants juifs, Jennifer Chew, du «South Asian Women's Community Centre», Eric Faustin, du Bureau de la communauté chrétienne des Haïtiens de Montréal, Nadine Lemaître, du Centre Multi-ethnique de Notre-Dame-de-Grâce, et Glicería Acosta, de Accueil liaison pour arrivants, font chacun une déclaration et répondent aux questions.

At 10:52 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit in camera.

The Committee proceeded to discuss future business.

At 11:01 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 30, 1995
(Meeting No. 105)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 3:39 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Val Meredith, Osvaldo Nunez and Anna Terrana.

Other Members present: Glen McKinnon and Maria Minna.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Federation of Public School Boards of Metropolitan Toronto: Ann Vanstone, Chair; Donald McVicar, Director and Secretary-Treasurer; Lionel D. Feldman, External Consultant; Sheila Tait, Principal, Continuing Education, Board of Education for the City of Etobicoke; Margaret Wolchak, Superintendent of Educational Services. From the Canadian School Boards Association and Canadian Teachers' Federation: John Cheng, Trustee, Vancouver School Board, Canadian School Boards Association; Sandra Bourque, Trustee, Richmond School Board, Canadian School Boards Association; Catherine Eddy, Supervisor, Canadian School Boards Association; Marie Pierce, Executive Director, Canadian School Boards Association; Harvey Weiner, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation; Damian Solomon, Assistant Director, Professional Development Services, Canadian Teachers' Federation. From the Metropolitan Separate School Board: Leo Lynch; Andrzel Pietrzak, Program Consultant. From the National Action Committee on the Status of Women: Nandita Sharma, Executive Member of Chair of the Immigration and Refugees Issues Committee.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

Ann Vanstone presented a short videotape, made a statement and, with the other witnesses from the Federation of Public School Boards of Metropolitan Toronto, answered questions.

Harvey Weiner, John Cheng, Damian Solomon and Sandra Bourque each made a statement and, with the other witnesses from the Canadian School Boards Association, answered questions.

Leo Lynch from the Metropolitan Separate School Board made a statement and answered questions.

Nandita Sharma from the National Action Committee on the Status of Women made a statement and answered questions.

À 10 h 52, le Comité déclare le huis clos.

Le Comité examine ses travaux à venir.

À 11 h 01, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 30 NOVEMBRE 1995
(Séance n° 105)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à 15 h 39, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Val Meredith, Osvaldo Nunez et Anna Terrana.

Autres députés présents: Glen McKinnon et Maria Minna.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: De la «Federation of Public School Boards of Metropolitan Toronto»: Ann Vanstone, présidente; Donald McVicar, directeur et secrétaire-trésorier; Lionel D. Feldman, expert-conseil externe; Sheila Tait, directrice principale, Éducation permanente, Conseil scolaire de la ville de Etobicoke; Margaret Wolchak, surintendante des Services éducatifs. De l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires et de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants: John Cheng, administrateur, Conseil scolaire de Vancouver, Association canadienne des commissions/conseils scolaires; Sandra Bourque, administrateur, Conseil scolaire de Richmond, Association canadienne des commissions/conseils scolaires; Catherine Eddy, Superviseure, Association canadienne des commissions/conseils scolaires; Marie Pierce, directrice générale, Association canadienne des commissions/conseils scolaires; Harvey Weiner, sous-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants. Damian Solomon, directeur adjoint, Services de perfectionnement professionnel, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants. Du Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto: Leo Lynch; Andrzel Pietrzak, expert-conseil en programmes. Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Nandita Sharma, membre de la direction, Présidence du Comité des questions concernant l'immigration et les réfugiés.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Ann Vanstone présente une courte bande vidéo, fait une déclaration et, avec les autres témoins de la «Federation of Public School Boards of Metropolitan Toronto», répond aux questions.

Harvey Weiner, John Cheng, Damian Solomon et Sandra Bourque font chacun une déclaration et, avec les autres témoins de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, répondent aux questions.

Leo Lynch, du Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto, fait une déclaration et répond aux questions.

Nandita Sharma, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, fait une déclaration et répond aux questions.

At 5:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 38, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

TUESDAY, DECEMBER 5, 1995
(Meeting No. 106)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 7:08 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Val Meredith and Osvaldo Nunez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The Committee proceeded to consider a draft report.

At 8:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE MARDI 5 DÉCEMBRE 1995
(Séance n° 106)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tient une séance à huis clos à 19 h 08, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos (*présidente*).

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Val Meredith et Osvaldo Nunez.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du renouvellement de l'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Le Comité étudie une ébauche de rapport.

À 20 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

THURSDAY, DECEMBER 7, 1995
(Meeting No. 107)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:25 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Osvaldo Nunez, Anna Terrana and Rose-Marie Ur.

Acting Member present: Art Hanger for Val Meredith.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: René Lemieux, Research Officer. *From the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada:* Denise Langlois.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

After debate, it was agreed, — That the Standing Committee on Citizenship and Immigration hold hearings on the draft agreement initialled by the governments of the United States and Canada regarding asylum seekers.

At 9:30 o'clock a.m., the sitting was suspended until 11:00 o'clock a.m.

At 11:12 o'clock a.m., the sitting resumed.

After debate, it was agreed, — That the Committee do adjourn until next Tuesday.

At 11:16 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE JEUDI 7 DÉCEMBRE 1995
(Séance n° 107)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à huis clos à 9 h 25, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos.

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Maud Debien, Stan Dromisky, Osvaldo Nunez, Anna Terrana et Rose-Marie Ur.

Membre suppléant présent: Art Hanger en remplacement de Val Meredith.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: René Lemieux, attaché de recherche. *Du Service de traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada:* Denise Langlois.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2), le Comité reprend l'examen d'une étude sur le renouvellement des programmes d'établissement (*voir les Procès-verbaux du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Après débat, il est convenu, — Que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration tiennne des audiences sur le projet d'entente passé par les gouvernements des États-Unis et du Canada relativement aux demandeurs d'asile.

À 9 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 11 heures.

À 11 h 12, le Comité reprend ses travaux.

Après débat, il est convenu, — Que le Comité suspende ses travaux jusqu'à mardi prochain.

À 11 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

TUESDAY, DECEMBER 12, 1995

(Meeting No. 108)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 9:34 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Eleni Bakopanos, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana and Rose-Marie Ur.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a study on Settlement Renewal (*See Minutes of Proceedings, dated Tuesday, June 6, 1995, Issue No. 48*).

The Committee resumed consideration of a draft report.

At 9:43 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 9:48 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 10:01 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:08 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 11:33 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

LE MARDI 12 DÉCEMBRE 1995

(Séance n° 108)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit à huis clos à 9 h 34, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence d'Eleni Bakopanos.

Membres du Comité présents: Sarkis Assadourian, Eleni Bakopanos, Mary Clancy, Bernie Collins, Stan Dromisky, Val Meredith, Osvaldo Nunez, Anna Terrana et Rose-Marie Ur.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2), le Comité reprend l'examen d'une étude sur le renouvellement des programmes d'établissement (*voir le Procès-verbal du mardi 6 juin 1995, fascicule n° 48*).

Le Comité poursuit l'étude d'un rapport provisoire.

À 9 h 43, le Comité suspend ses travaux.

À 9 h 48, le Comité reprend ses travaux.

À 10 h 01, le Comité suspend ses travaux.

À 11 h 08, le Comité reprend ses travaux.

À 11 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

WITNESSES

Tuesday, November 28, 1995 (Meeting No. 103)

Department of Citizenship and Immigration Canada:

Agnès Jaouich, Director General,
Integration;

David Neuman, National Director,
Settlement Renewal;

Georges Tsai, Assistant Deputy Minister,
Partnerships.

Thursday, November 30, 1995 (Meeting No. 104)

“Accueil liaison pour arrivants (A.L.P.A.)”:

Gliceria Acosta, Director.

*“Bureau de la communauté chrétienne des Haïtiens
de Montréal”:*

Eric Faustin, Director.

“Centre Multi-Ethnique de Notre-Dame-de-Grâce”:

Nadine Lemaître.

Jewish Immigrant Aid Services (J.I.A.S.):

Joel Mass, Executive Director.

South Asian Women's Community Centre:

Jennifer Chew.

Thursday, November 30, 1995 (Meeting No. 105)

*Canadian School Boards Association and Canadian
Teachers' Federation:*

Sandra Bourque, Trustee, Richmond School
Board, Canadian School Boards
Association;

John Cheng, Trustee, Vancouver School Board,
Canadian School Boards Association;

Catherine Eddy, Supervisor,
Canadian School Boards Association;

Marie Pierce, Executive Director,
Canadian School Boards Association;

Damian Solomon, Assistant Director,
Professional Development Services,
Canadian Teachers' Federation;

Harvey Weiner, Deputy Secretary General,
Canadian Teachers' Federation.

*Federation of Public School Boards of Metropolitan
Toronto:*

Lionel D. Feldman, External Consultant;

Donald McVicar, Director and
Secretary-Treasurer;

Sheila Tait, Principal,
Continuing Education, Board of Education
for the City of Etobicoke;

Ann Vanstone, Chair;

Margaret Wolchak,
Superintendent of Education Services.

Metropolitan Separate School Board:

Leo Lynch;

Andrzel Pietrzak, Program Consultant.

National Action Committee on the Status of Women:

Nandita Sharma, Executive Member of Chair of
the Immigration and Refugees Issues
Committee.

TÉMOINS

Le mardi 28 novembre 1995 (Séance n° 103)

*Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
Canada:*

Agnès Jaouich, directrice générale, Intégration;

David Neuman, directeur national,
Renouvellement de l'établissement;

Georges Tsai, sous-ministre adjoint, Partenariat.

Le jeudi 30 novembre 1995 (Séance n° 104)

Accueil liaison pour arrivants (A.L.P.A.):

Gliceria Acosta, directrice.

*Bureau de la communauté chrétienne des Haïtiens de
Montréal:*

Eric Faustin, directeur.

Centre Multi-Ethnique de Notre-Dame-de-Grâce:

Nadine Lemaître.

*Service canadien d'assistance aux immigrants juifs
(J.I.A.S.):*

Joel Mass, directeur exécutif.

«South Asian Women's Community Centre»:

Jennifer Chew.

Le jeudi 30 novembre 1995 (Séance n° 105)

*Association canadienne des commissions/conseils
scolaires et de la Fédération canadienne des
enseignantes et enseignants:*

John Cheng, administrateur, Conseil scolaire de
Vancouver, Association canadienne des
commissions/conseils scolaires;

Sandra Bourque, administrateur, Conseil scolaire
de Richmond, Association canadienne des
commissions/conseils scolaires;

Catherine Eddy, superviseur, Association
canadienne des commissions/conseils
scolaires;

Marie Pierce, directrice exécutive, Association
canadienne des commissions/conseils
scolaires;

Harvey Weiner, sous-secrétaire général,
Fédération canadienne des enseignantes et
enseignants;

Damian Solomon, directeur adjoint,
«Professional Development Services»,
Fédération canadienne des enseignantes et
enseignants.

Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

Nandita Sharma, Membre exécutif et présidente
du «Immigration and Refugees Issues
Committee».

Conseil des écoles séparées du Grand Toronto:

Leo Lynch;

Andrzel Pietrzak, «Program Consultant».

*«Federation of Public School Boards of Metropolitan
Toronto»:*


Ann Vanstone, présidente;

Donald McVicar, directeur et secrétaire-
trésorier;

Lionel D. Feldman, conseiller;

Sheila Tait, directrice, «Continuing Education»,
Conseil scolaire de la ville d'Etobicoke;

Margaret Wolchak, surintendante des services
éducatifs.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320

Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9.

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

21750

